



## К ВОПРОСУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ПРАВОВЫХ ПРЕДПОСЫЛОК ЗАКЛЮЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Алексей ПРОСКУРИН,  
магистр права, юрист

Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

### Summary

On the definition of the legal prerequisites to sign the administrative agreement: some issues of legislative support. This article examines the issue "legal prerequisite of entering into administrative contract" and classifies this concept. The author reveals some types of legal prerequisites of entering into administrative contract, defines their features and formulates specific proposals to improve the legislation of Ukraine which prescribes grounds, conditions, the field of entering into and implementing administrative contracts.

**Key words:** administrative contact, administrative act, state administration, mechanism of state administration, legal prerequisites of entering into administrative contract, grounds of entering into administrative contract.

### Аннотация

В статье исследуется понятие «правовые предпосылки заключения административного договора», осуществляется его классификация, раскрываются отдельные виды соответствующих предпосылок, определяются их особенности, формулируются конкретные предложения по усовершенствованию действующего законодательства Украины, которым определяются основания, сфера и условия заключения и исполнения административных договоров.

**Ключевые слова:** административный договор, административный акт, государственное управление, механизм государственного управления, правовые предпосылки заключения административного договора, правовые основания заключения административного договора.

**Постановка проблемы.** Растущая роль в механизме организации и осуществления государственного управления принципов децентрализации исполнительной власти, обеспечение баланса публичных и частных интересов субъектов различных правоотношений обуславливает расширение сферы применения административных договоров в деятельности публичной администрации, объединений граждан, предприятий, учреждений и организаций.

Такое состояние правового регулирования административных правоотношений объясняется тем, что на современном этапе развития административного законодательства действие публично-правовых предписаний направляется не только на традиционное укрепление дисциплины и повышение ответственности в сфере исполнительной власти, но и на формирование механизмов решения управленческих задач, выполнение которых становится возможным путем применения договорных инструментов в деятельности публичной администрации.

**Актуальность темы.** Проблемы заключения, изменения, расторжения и исполнения административных договоров уже давно привлекают внимание многих ученых и практиков, а именно: В.Б. Аверьянова, К.К. Афанасьева, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, Ж.В. За-

вальной, Р.А. Куйбиды, И.В. Синдеевой, С.С. Скворцова, Ю.М. Старилова и других.

«В последнее десятилетие проводимые в науке административного права дискуссии, как правило, не затрагивают проблему допустимости использования административных договоров в правоприменительной деятельности органов исполнительной власти. Основной акцент таких дискуссий сместился на определение правовых предпосылок заключения административных договоров, установление их условий, выявление противоправных последствий их реализации» [1, с. 446].

Однако результаты исследований соответствующей проблемы, несмотря на их разносторонний характер, не дают единого ответа на вопрос о понятии, классификации, юридическом значении правовых предпосылок заключения административного договора, установления формы их соотношения с понятием «правовые основания заключения административного договора».

**Целью** статьи является исследование понятия «правовые предпосылки заключения административных договоров», осуществление классификации данного понятия, выявление особенностей законодательного регулирования и фактического проявления отдельных предпосылок заключения

административных договоров, установление правовых форм соотношения рассматриваемого понятия с понятием «правовые основания заключения административного договора», формулировка конкретных предложений по усовершенствованию законодательства, которым определяются основания, условия и процедуры заключения административных договоров.

**Предметом исследования** в статье выступают правовые предпосылки заключения административного договора как научное понятие и совокупность социально-экономических, правовых, политических и других обстоятельств, при наличии которых закон допускает применение договорных инструментов регулирования публичных правоотношений.

**Изложение основного материала исследования.** Определяя обстоятельства, с наступлением которых орган исполнительной власти или орган местного самоуправления имеет право, обязан заключить административный договор, действующее в Украине законодательство, как правило, не использует обобщающего понятия для их обозначения, но указывает на их непосредственную связь со вступлением договора в юридическую силу.

В отличие от законодательства, которым регулируются административ-



но-договорные правоотношения, доктриной обязательственного права было выработано обобщающее понятие, которым обозначаются соответствующие обстоятельства – правовые предпосылки заключения административного договора.

По своей сути и юридическому содержанию данное понятие отражает цели, условия конкретных видов административных договоров, особенности правового регулирования административно-договорных правоотношений.

По общему пониманию правовыми предпосылками заключения административного договора выступают социально-экономические, юридические и другие преобразования в сфере государственного управления, направленные на углубление диспозитивных принципов деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, результатом которых является расширение сферы использования административного договора как правовой формы, средства реализации управленческой деятельности.

Анализ норм административного законодательства позволяет нам рассматривать правовые предпосылки заключения административного договора как предусмотренные в нормах административного или иного публичного законодательства условия (обстоятельства), при наличии которых орган исполнительной власти или орган местного самоуправления вправе реализовать предоставленные ему властные (управленческие) полномочия в форме административного договора. Исходя из приведенного определения, можно выделить следующие виды правовых предпосылок заключения административных договоров:

1. Нормативные предпосылки, то есть совокупность установленных административным законодательством норм, определяющих, какие виды административных правоотношений могут воплощаться в договорную форму, между какими субъектами и на каких основаниях может заключаться административный договор, какими властными (управленческими полномочиями) наделяется орган исполнительной власти или орган местного самоуправления по реализации договорных полномочий. Приведенная группа

правовых предпосылок заключения административных договоров имеет наиболее общий характер, по сравнению с другими предпосылками, и раскрывает сферу договорного регулирования публично-правовых отношений, устанавливает разрешения и запреты по заключению административных договоров.

Углубление децентрализации исполнительной власти, модернизация административного законодательства, необходимость привлечения общественности к принятию общественно важных решений обуславливают расширение сферы применения административных договоров в отношении государственного управления, влекут расширение группы административно-договорных норм в механизме правового регулирования различных видов правоотношений.

По своей юридической природе приведенный вид правовых предпосылок заключения административных договоров выступает «фундаментом» для построения административно-договорных правоотношений, отделения их от других видов правоотношений, складывающихся в процессе организации и осуществления государственного управления.

2. Компетенционные предпосылки, сущность которых проявляется в законодательном закреплении за органами исполнительной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, в том числе делегированных по заключению, изменению и расторжению конкретных видов административных договоров, осуществление контроля над надлежащим исполнением вытекающих из них обязательств.

Примером компетенционных предпосылок заключения административного договора может служить норма, предусмотренная в ч. 1 ст. 5 Закона Украины «О соглашениях о разделе продукции» от 14.09.1999 г. № 1039-XIV, согласно которой «сторонами соглашения о разделе продукции выступают инвесторы и Кабинет Министров Украины и Верховная Рада Автономной Республики Крым или орган местного самоуправления, на территории которого расположена участок недр, который передается в пользование на условиях соглашения о разделе продукции, после его согласования с по-

стоянно действующей межведомственной комиссией» [2].

Из буквального толкования норм административного законодательства, которыми устанавливаются компетенционные предпосылки заключения административного договора, следует, что данная группа предпосылок не только раскрывает полномочия конкретного органа исполнительной власти, органа местного самоуправления по договорному оформлению реализации предоставленных им полномочий, но и отражает цели, задачи деятельности таких субъектов.

В юридической литературе, возможность субъекта властных полномочий заключать те или иные виды административных договоров, исходящая из содержания их компетенции, рассматривается как одно из общих требований законности административных договоров [3, с. 7, 16]. В основе правовой связи компетенционных предпосылок заключения административного договора и юридических требований к его законности пребывает положение ч. 2 ст. 19 Конституции Украины от 28.06.1996 г. № 254 к-96 ВР, согласно которому «органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны действовать только на основании, в пределах полномочий и способом, которые предусмотрены Конституцией и законами Украины» [4].

Системное толкование содержания приведенной нормы в контексте компетенционных предпосылок указывает на смыслообразующий характер данной группы правовых предпосылок при определении стороны конкретного договора. Иными словами, стороной административного договора может выступать только субъект властных полномочий, к компетенции которого непосредственно отнесено право заключать соответствующую категорию договоров.

Отнесение компетенционных предпосылок к общим требованиям законности административного договора означает, что такой договор, заключенный субъектом публичной администрации с превышением предоставленной компетенции, является противоправным или может быть признан таким по решению суда на основаниях, предусмотренных актами административного



законодательства или Гражданским кодексом Украины (далее – ГК Украины).

3. Административно-процедурные предпосылки, представляющие собой предусмотренную законодательством Украины систему действий публичной администрации, направленных на определение юридического или физического лица, с которым может быть заключен административный договор.

Для административного договора свойственна сложная, особая процедура его подготовки и заключения [5, с. 152], что обусловлено публично-правовой сущностью, целью, задачами данного вида договоров. Устанавливая усложненную процедуру заключения административного договора, по сравнению с другими видами договоров, государство в лице уполномоченных органов тем самым осуществляет конкурентный отбор лиц, деятельность которых лучше соответствует условиям договора, а так же требованиям публичного правопорядка, установленно-го Конституцией и законами Украины. Однако, как правило, законодательство Украины допускает осложнения административно-процедурных предпосылок заключения договора только в случае, когда его стороной наряду с публичной администрацией выступает юридическое лицо частного права или физическое лицо-предприниматель.

В свою очередь, по отношению к гражданам законодательство Украины преимущественно устанавливает упрощенную процедуру заключения административного договора, которая способствует облегчению доступа граждан к административным услугам, предоставляемым органами исполнительной власти, органами местного самоуправления.

Что касается видов административно-процедурных предпосылок, с которыми закон связывает заключения административного договора, то к ним можно отнести процедуру принятия органом исполнительной власти или органом местного самоуправления решения о совершении властных (управленческих) действий в форме договора, проведения аукционов, конкурсных торгов по отбору юридического или физического лица, соответствующего требованиям договора, согласование решения о заключении административного договора с контролирующим

органом, определение победителя конкурсных торгов и заключение с ним договора.

Осуществляя правовое регулирование указанных выше процедур, законодательство Украины устанавливает специальные, императивные требования к срокам, основаниям, условиям и способам проведения аукционов, конкурсных торгов, других процедур конкретных административных договоров.

Например, императивные требования к порядку и срокам проведения конкурсов для определения победителя, с которым должен заключаться административный договор, определены в нормах ст. 7 Закона Украины «О соглашениях о разделе продукции» от 16.09.1999 г. № 1036-XIV [2], в ст. 7 Закона Украины «Об особенностях передачи в аренду или концессию объектов централизованного водоснабжения и водоотвода, находящихся в коммунальной собственности» от 21.09.2010 г. № 2624-VI [6]. Законодательное закрепление специальных требований к административно-процедурным предпосылкам заключения договоров выступает одним из правовых средств обеспечения правопорядка в конкретных сферах публично-правовых отношений, где заключаются соответствующие договоры.

4. Наличие выраженного в установленной законом форме предложения (оферты) органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, физических или юридических лиц по заключению административного договора, согласование его целей, задач, предмета, срока, наименования сторон, правового режима его выполнения.

Правовые предпосылки данного вида присущи для всех административных договоров независимо от сферы их заключения, сторон договора, цели, на реализацию которой направлены административные договоры.

Законодательство Украины, регламентирующее порядок предоставления предложений заключить административный договор (оферту), по-разному регламентирует процедуру реализации данной предпосылки относительно административных договоров.

Основным отличием в определении предложения заключить административный договор является то, что для некоторых договоров законом установле-

ны специальные требования к оферте, тогда как на другие административные договоры распространяется действие общих положений об оферте, предусмотренных в ст. 641 ГК Украины.

При этом, независимо от способа законодательного регулирования предложения заключить административный договор, она всегда выражается в письменной форме, должна содержать все существенные условия, определенные законодательством для договоров данного вида, быть адресованной конкретному субъекту (субъектам) административного права и содержать явно выраженное намерение вызвать административно-договорные обязательства [7, с. 135].

В первую очередь, такие особенности проявляются в том, что предложение заключить административный договор должно исходить исключительно от субъекта, которому актами административного законодательства предоставлено непосредственное право инициировать заключение такого договора, а предложение, следующее от имени органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, является обязательным для физических и юридических лиц, которым оно адресовано, кроме случаев, прямо предусмотренных законом.

Если инициатива заключить административный договор следует от физического или юридического лица частного права, она подлежит обязательному утверждению (одобрению) уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления [8, с. 29]. Действие указанного правила не распространяется на административные договоры, заключение которых является обязательным для субъекта публичной администрации, в частности договоры о предоставлении социальных услуг, договоры об оказании коммунальных услуг, договоры о долевом участии в развитии инфраструктуры населенных пунктов [2; 6; 9].

Юридическое значение оферты как правовой предпосылки заключения административного договора заключается в том, что данная предпосылка непосредственно отражает волеизъявление субъекта административных правоотношений по реализации управленческих действий в форме договора,



а акцепт предложения заключить административный договор выступает средством реализации соответствующей предпосылки.

Следует отметить, что приведенные правовые предпосылки заключения административных договоров могут проявляться как в совокупности, так и отдельно по отношению к конкретному виду договоров.

В доктрине административного права наряду с понятием «правовые предпосылки заключения административного договора» используется понятие «основания заключения административного договора» [8, с. 27].

По своему содержанию и составляющим термин «основания заключения административного договора» является более узким понятием, но по отдельным видам административных договоров может частично совпадать с термином «правовые предпосылки их заключения».

На наш взгляд, основания заключения административного договора – это конкретные юридические факты или группа юридических фактов (фактический состав), с возникновением которых административное законодательство связывает необходимость либо допускает возможность заключения административного договора.

Примером нормативного закрепления оснований заключения административного договора выступают предписания ч. 10 ст. 7 и ч. 2 ст. 10 Закона Украины «О концессиях» от 16.07.1999 г. № 997-XIV, согласно которым с победителем концессионного конкурса после согласования всех существенных условий заключается концессионный договор. При этом достижение сторонами соглашения по всем существенным условиям и подписание концессионного договора является основанием для вступления концессионного договора в юридическую силу [10].

Сопоставление понятий «правовые предпосылки заключения административного договора» и «основания заключения административного договора» указывает на то, что первое из приведенных понятий имеет обобщительный характер, всегда предшествует возникновению правовых оснований для заключения договора и распространяется на каждый из его видов. Что касается правовых оснований, необходимых для

заключения административного договора, то их перечень (состав) определяется законом по отношению к конкретному виду договоров.

Иными словами, несоблюдение установленных нормами административного законодательства требований к процедуре заключения административного договора или отсутствие условий, необходимых для его заключения исключают основания для реализации управленческих функций и задач в договорной форме. В то же время отсутствие либо недостаточность оснований для заключения административного договора с конкретным физическим или юридическим лицом не исключают наличие правовых предпосылок для установления административно-договорных правоотношений с другими субъектами права.

**Выводы.** Проведённое в статье исследование приводит к выводу, согласно которому правовые предпосылки заключения административного договора – это один из важнейших элементов механизма административно-договорного регулирования публично-правовых отношений, который отражает сущность, назначение, процедуру заключения, задачи и условия административного договора, определяет сферу его применения.

Отсутствие в Украине отдельного закона, предметом правового регулирования которого выступает административный договор, влечёт за собой несистематизированность правовых предпосылок заключения данного вида договоров, в связи с чем на практике возникают многочисленные споры относительно правомерности заключения договоров в сфере управленческих правоотношений.

Решению данной проблемы могло бы способствовать принятие отдельного Закона Украины «Об административных договорах», в нормах которого следует предусмотреть понятие, перечень правовых предпосылок заключения административного договора, особенности их проявления в отношении отдельных видов данных договоров. Правда, в последнем случае правовые предпосылки заключения административных договоров приобретают общую нормативную форму и не требуют дополнительного установления в каждом конкретном случае.

#### Список использованной литературы:

1. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3-х т. / Ю.Н. Стариков. – М. : НОРМА, 2002. – Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты. Административная юстиция. – 2001. – 600 с.
2. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14.09.1999 р. № 1039-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 44. – Ст. 391.
3. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Скворцов. – Х., 2005. – 26 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254 к-96 ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Семенцова И.А. Административное право / И.А. Семенцова. – Ростов-на-Дону, 2002. – 352 с.
6. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів централізованого водо-, теплопостачання і водовідведення, що перебувають у комунальній власності : Закон України від 17.10.2010 р. № 2624-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – Ст. 71.
7. Афанасьев К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / К.К. Афанасьев. – Х., 2002. – 173 с.
8. Мелихова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора / А.Ю. Мелихова // Административное право и процесс. – 2011. – № 4. – С. 27–32.
9. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua).
10. Про концесії : Закон України від 16.07.1999 р. № 997-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 41. – Ст. 372.