

РОЗДІЛ 7

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-12/54>

ПИТАННЯ ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

ISSUES OF LEGAL DEFINITION OF THE ADMINISTRATIVE AGREEMENT

Бевз С.І., д.ю.н., доцент,
професор кафедри інформаційного, господарського та адміністративного права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Пороховата Є.О., студентка II курсу факультету соціології і права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Висоцька А.А., студентка II курсу факультету соціології і права
Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

Адміністративний договір сьогодні є одним зі способів досудового вирішення адміністративно-правових спорів. У науковій статті розглянуто питання законодавчої та наукової визначеності адміністративних договорів, а також доцільність їх правової регламентації на сучасному етапі розвитку адміністративного права. Особливу увагу приділено дослідженню поняття «адміністративний договір» та його закріпленню в чинному законодавстві України, а також у наукових доробках вітчизняних учених і дослідників. У статті, що пропонується для ознайомлення в дослідженні питання законодавчої та наукової визначеності адміністративного договору та його особливостей відповідно до чинного законодавства нашої держави, проаналізовано правові положення Кодексу адміністративного судочинства України, ухвалу Конституційного Суду України, а також роз'яснення Вищого господарського суду України (ліквідовано з 15 грудня 2017 року) з питань застосування адміністративного договору.

Адміністративний договір – це правовий «гарант» дотримання взаємних прав та обов'язків його учасників. Тому для України, яка реформує систему публічного адміністрування різними сферами суспільних відносин, впроваджує демократичні засади, він є одним із ключових невіршених питань. Правове визначення адміністративного договору в законодавстві та розширення сфери його використання в адміністративно-правових відносинах, на наш погляд, дасть можливість зробити відносини з органами публічної адміністрації більш гнучкими, а їхню діяльність – більш ефективною. Зважаючи на те, що наша держава рухається шляхом євроінтеграції, доцільним є встановити науково обґрунтовану та соціально адекватну національну модель адміністративного договору, яка би базувалась на принципах розбудови моделі даного правового інституту тих країн, де він виник, а також країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики. Зокрема, в статті визначені особливості застосування адміністративного договору в таких країнах, як Франція, Німеччина, і країнах колишнього Радянського Союзу – Естонії та Латвії.

Ключові слова: адміністративний договір, публічний інтерес, правова визначеність, адміністративна юстиція, законність.

Today, an administrative agreement is one of the ways of pre-trial settlement of administrative and legal disputes. This scientific article considers the issues of legislative and scientific certainty of administrative agreements, as well as the feasibility of their legal regulation at the present stage of development of administrative law. Particular attention is paid to the study of the concept of "administrative contract" and its enshrinement in the current legislation of Ukraine, as well as in the scientific achievements of domestic scientists and researchers. The article proposed for your study in the study of legislative and scientific certainty of the administrative agreement and its features in accordance with current legislation of our state, analyzes the legal provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Constitutional Court of Ukraine and the Supreme Economic Court of Ukraine (liquidated on December 15, 2017) on the application of the administrative agreement.

An administrative agreement is a legal "guarantor" of the observance of mutual rights and obligations of its participants. Therefore, for Ukraine, which is reforming the system of public administration in various spheres of public relations, introducing democratic principles, it is one of the key unresolved issues. In our opinion, the legal definition of an administrative agreement in legislation and the expansion of its scope in administrative and legal relations will make it possible to make relations with public administration bodies more flexible and their activities more efficient. Given that our country is moving towards European integration, it is advisable to establish a scientifically sound and socially adequate national model of administrative agreement, which would be based on the principles of building a model of the legal institution of the countries where it originated and countries that modified these models needs of own law enforcement practice. In particular, this article identifies the features of the application of the administrative agreement in countries such as France, Germany, as well as the countries of the former Soviet Union – Estonia and Latvia.

Key words: administrative contract, public interest, legal certainty, administrative justice, legality.

Проблематика дослідження. Адміністративне право сьогодні ще не стало єдиною системою взаємоузгоджених елементів, кожен з яких має своє місце. Пояснюється це тим, що постійно створюються нові концепції адміністративного права, які розповсюджуються на різні сфери правового регулювання суспільних відносин. Перепоною для подальшого розвитку адміністративного права не лише як галузі, а і як науки є відсутність наукової визначеності певних доктринальних понять, одним з яких є адміністративний договір. Так, незважаючи на наявність достатньої кількості праць, присвячених дослідженню адміністративного договору і його особливостей, сьогодні навряд чи

можливо говорити про наявність єдиного підходу до його юридичної визначеності, правової регламентації та практики застосування.

Актуальність дослідження. Адміністративна юстиція в Україні, з одного боку, запроваджена з метою забезпечення суб'єктивних прав та законних інтересів громадян у відносинах з адміністративними органами, а з іншого – забезпечення законності діяльності органів державної влади. Як відомо, метою адміністративного судочинства є вирішення спорів публічно-правового характеру. Одним із таких спорів може бути спір, пов'язаний з укладанням, зміною та розірванням адміністративного

договору, який є формою закріплення взаємних прав та обов'язків учасників певних адміністративно-правових відносин. Більшість вітчизняних учених підтримує точку зору, що адміністративний договір є засобом реалізації управлінських завдань і функцій, формою державного управління (публічного адміністрування). Попри поступове поширення таких договорів у практиці діяльності суб'єктів публічного адміністрування, залишається невирішеним питання нормативного визначення адміністративного договору. Закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) поняття є невичерпним та зумовлює подальші дискусії. Втім, чітка регламентація поняття «адміністративний договір», визначення сфери його використання в публічно-правових відносинах надасть можливість зробити відносини з органами публічної адміністрації більш гнучкими, ширше застосовувати диспозитивний метод у випадках, передбачених законом.

Мета статті полягає у формулюванні пропозицій щодо конкретизації поняття «адміністративний договір» у чинному національному законодавстві.

Основними завданнями є:

1) розглянути існуючі підходи до розуміння поняття адміністративного договору в сучасній адміністративно-правовій доктрині;

2) проаналізувати чинне законодавство України стосовно визначення адміністративного договору;

3) з'ясувати підходи до досліджуваного поняття в законодавстві інших країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження юридичного значення та регламентації адміністративного договору висвітлені в науковій літературі у працях О. Абдурахманова, В. Авер'янова, К. Афанасьєва, В. Білої, О. Безпалової, А. Гуд, Н. Добровольської, Ж. Завальної, В. Колпакова Р. Куйбіди, С. Кувакіна, Н. Поліщук, Д. Приймаченко, О. Синьова, С. Скворцова, Т. Тимчишина та ін. Окремі наукові дослідження з цього питання опублікували Ю. Битяк, О. Константи́ний, І. Пастух, Р. Мельник. Однак однозначного підходу до визначення адміністративного договору так і не сформовано.

Виклад основного матеріалу. Перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління, яка характеризується переважно формально-юридичною рівністю контрагентів, відносно новими формами державного управління, пов'язаними з виділенням у методі адміністративного права диспозитивних засад, є однією з підстав для запровадження інституту адміністративного договору в адміністративному праві [1, с. 99]. Фактично регламентація договірних відносин у сфері діяльності публічної адміністрації була зумовлена тим, що приватні особи були визнані повноправними учасниками адміністративно-правових відносин. А факт запровадження практики використання адміністративного договору утворює існування демократизації публічного адміністрування, метою якої є делегування владних повноважень іншим суб'єктам права – громадянам, громадським інститутам та організаціям.

Адміністративний договір як інструмент публічної адміністрації спрямований на запобігання публічно-правових спорів. Згідно з п. 16 частини першої ст. 4 КАС України «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 й укладається на підставі закону» [2]. Таким чином, під адміністративним договором варто розуміти публічну угоду двох та більше суб'єктів адміністративного права, один з яких обов'язково є суб'єктом публічної адміністрації.

Варто зазначити, що адміністративний договір більш характерний для сфери організаційно-розпорядничих

відносин. З огляду на це укладення адміністративно-правових угод так само, як і видання адміністративних актів, повинне здійснюватися в межах компетенції органу публічної адміністрації.

У науковому дослідженні, присвяченому теоретичним засадам і застосуванню адміністративного договору [3], зроблено висновок, що ознаками, на яких ґрунтується визначення адміністративного договору, є адміністративна правосуб'єктність та предмет [4, с. 316]. Такими договорами запропоновано визначати «договори, які укладаються між суб'єктами з владними повноваженнями, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними» [3, с. 9–20]. Більш широке трактування адміністративного договору дають Н. Ніжнік та О. Муза [5, с. 127] – як «правової форми реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами владно-управлінських функцій, що проявляється у волевиявленні двох або більше сторін (суб'єктів адміністративного права, які володіють адміністративною правосуб'єктністю, одна з яких обов'язково наділена владними повноваженнями)...». Вітчизняні науковці Ю. Битяк та О. Константи́ний зазначають: «адміністративний договір – це правовий акт управління, що встановлюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер)» [6, с. 32]. Виходячи з наведених тверджень, можна зробити висновок, що адміністративні договори за своєю сутнісною характеристикою є правовим актом і мають індивідуалізований характер (спрямований на розв'язання конкретного питання у сфері управління).

Варто наголосити, що в науковій літературі поняття адміністративного договору не ототожнюють з поняттям адміністративного акту. Зокрема, Н. Добровольська наголошує на тому, що адміністративний договір «є правовим актом за своїми юридичними наслідками, але відрізняється від адміністративних актів режимно-методологічними характеристиками» [7, с. 33].

Адміністративний договір характеризується низкою ознак. Як слушно вказується в літературі, «легальне визначення адміністративного договору дає підстави сформулювати такі його ознаки: одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень; змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; реалізується на нормах адміністративного права; викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення, зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права [8, с. 184; 9, с. 135–139].

Попри наукове обґрунтування доцільності існування інституту адміністративного договору, його особливостей, потреби застосування та його законодавчого закріплення в КАС України, окремими державними інституціями заперечується наявність чітких дефініцій даного правового явища. Конституційний Суд України у власній ухвалі від 30 січня 2007 року зазначав про відсутність повної

інтерпретації терміна «адміністративний договір». Щодо цього наголошено на неоднозначності практики його застосування, регламентації судами загальної юрисдикції [10]. У своїх роз'ясненнях 2006 року Вищий господарський суд України (ліквідовано з 15 грудня 2017 року) зазначав, що якщо обов'язковим учасником договору відповідно до законодавства повинен бути суб'єкт владних повноважень, то такий договір є адміністративним, оскільки суб'єкт владних повноважень у такому випадку діє від імені держави (територіальної громади), в її інтересах чи для забезпечення їх, а не для своїх власних потреб. У разі ж вчинення цивільного правочину між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності договірні відносини сторін ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не відносяться договори, укладені за правилами Цивільного та Господарського кодексів України, інших актів цивільного або господарського законодавства [11]. Водночас у Постанові постанови від 20.10.2020 р. у справі № 826/3694/16 Верховний Суд зазначає, що «адміністративний договір може укладатися з приводу реалізації норм адміністративного права для підвищення рівня управлінської діяльності завдяки взаємодії суб'єктів владних повноважень з іншими фізичними чи юридичними особами та спрямований на задоволення публічних інтересів і досягнення суспільно значущих результатів» [12].

Зважаючи на те, що теорія адміністративного договору перебуває на стадії розвитку, кожне поняття і кожна ознака потребують уточнення. Вибраний Україною євроінтеграційний шлях зумовлює невідворотні зміни у вітчизняному законодавстві. Тож нагальною потребою є розроблення науково обґрунтованої та соціально адекватної національної моделі адміністративного договору, що матиме наслідком внесення необхідних змін до чинного законодавства України, прийняття окремих законів про адміністративні договори. Для цього доцільно охарактеризувати національні моделі адміністративного договору тих країн, де виник цей правовий інститут, а також країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики.

У **Франції** на законодавчому рівні закріплена дія «контрактів адміністрації», які охоплюють, крім власне адміністративних контрактів, поняття приватних договорів (цивільних, комерційних), які в деяких випадках укладаються суб'єктами публічної адміністрації. Судова практика Франції сформулювала такі критерії адміністративних контрактів: принаймні однією зі сторін є юридична особа публічного права, або сторона діє на користь такої особи; контракт містить виняткові умови, що не застосовуються в цивільноправових договорах і виходять за рамки цивільного права (право адміністративного органу в односторонньому порядку розривати договір, давати інструкції щодо виконання договору, застосовувати санкції; віднесення спорів з контракту до юрисдикції адміністративного суду тощо). Коло адміністративних контрактів визначається законодавством Франції та судовою практикою. Адміністративні контракти застосовуються, зокрема, у сфері транспорту, поштових послуг, постачання води та енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж. Окрім того, спеціальні договори, які є додатками до певного адміністративного контракту (наприклад, щодо порядку розрахунків за адміністративним контрактом), також вважаються адміністративними контрактами [13, с. 177]. Таким чином, у Франції не виникає питань щодо розмежування адміністративних договорів і тих же самих цивільноправових угод, зокрема завдяки наповненій законодавчій базі щодо сфери їх застосування.

Німеччина у практиці застосування адміністративних договорів пішла іншим шляхом. Постала можливість укладення публічно-правового договору (назва адміністративного договору в Німеччині) з приватними особами. Від-

повідні положення про публічно-правовий договір дістали своє відображення в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» – таким є договір про встановлення, зміну чи припинення публічно-правових відносин. Зокрема, орган влади може укласти такий договір з тим, на кого спрямовується дія адміністративного акта. Таким чином, публічно-правовий договір зазвичай є альтернативою для видання одностороннього за своїм характером адміністративного акта. Публічно-правові договори застосовуються для врегулювання індивідуальних випадків та поширені у сфері будівельного права, екологічного права, комунального права, права державної служби, освітнього права, права про реституцію і відшкодування, господарсько-адміністративного права. Також у масиві публічно-правових договорів виділяються договори про зустрічні дії, в яких в обмін на певну адміністративну дію (акт) адміністративного органу приватна особа вчиняє певну дію, яка слугує виконанню публічних завдань [14, с. 118–119].

У країнах колишнього Радянського Союзу інститут адміністративного договору тільки нещодавно почав розвиватися. Практичний розвиток адміністративний договір отримав в Естонії, Латвії. Так, в **Естонії** адміністративний договір розглядається як договір, що регулює адміністративно-правові відносини. Адміністративний договір може укладатися для регулювання як індивідуального випадку, так і невизначеного числа випадків. Принаймні однією зі сторін такого договору є держава, орган місцевого самоврядування, інша юридична особа публічного права або юридична особа приватного права чи фізична особа, яка виконує функції публічної адміністрації. Поширеною сферою застосування адміністративного договору в Естонії є делегування публічних функцій приватним особам на підставі закону. Адміністративний договір може також укладатися замість застосування санкцій. За таким договором приватна особа може зобов'язатися усунути допущене порушення у визначений у правозастосовному акті строк, а адміністративний орган відмовляється від застосування санкцій щодо неї у разі правомірного виконання зобов'язання [13, с. 181–182]. Виходячи з досвіду пострадянської Естонії, варто зазначити, що широке тлумачення розуміння правової природи адміністративного договору як індивідуального та нормативного акту (в деяких випадках) може викликати непорозуміння в контексті його застосування. Тому перспективним для українського законодавства може бути законодавче визначення поняття «адміністративний договір» як «спільний правовий акт індивідуального характеру».

У **Латвії** адміністративний договір – це угода між публічною і приватною особами про встановлення, зміну, припинення або констатацію адміністративних правовідносин. Адміністративний договір спрямований на виконання компетенції відповідної публічної особи. Він укладається лише в таких випадках [13, с. 183]:

1) з метою припинення правового спору, особливо судового процесу;

2) якщо правові норми дають публічній особі свободу щодо видання адміністративного акта, його змісту або щодо вчинення фактичної дії.

Висновки. Відсутність чіткого визначення змісту адміністративного договору в чинному національному законодавстві призводить до зменшення рівня ефективності діяльності публічної адміністрації в регулюванні публічно-правових спорів. Варта уваги розробка спеціальної моделі адміністративного договору, яка б давала змогу виокремити сферу застосування даного правового акту, умови його укладання та принципи дії. Таким чином, зважаючи на нагальність і доцільність дослідження даного питання, ми пропонуємо:

1) законодавчо закріпити вичерпний перелік сфер їх застосування. Перспективним може бути доповнення ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру»,

прийнятого 16 листопада 2021 року, пунктом про адміністративний договір;

2) у ч. 1 ст. 4 КАС України поняття адміністративного договору розтлумачити як «спільний правовий акт індивідуального характеру»;

3) п. 16 частини першої ст. 4 КАС України після слів «визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері» доповнити словами «та базується на принципах законності, правової визначеності, балансу публічних та правових інтересів».

ЛІТЕРАТУРА

1. Короєд С.О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 99–102.
2. Кодекс адміністративного судочинства України, прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 28 с.
4. Бевз С.І. Адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності в Україні : дис. ... на здоб. ступ. доктора юридичних наук : 12.00.07. Київ : Національний авіаційний університет, 2020. 425 с.
5. Нижник Н., Муза О. Адміністративний договір як предмет судового оскарження в адміністративному судочинстві України: теоретичні питання. *Вісник Академії правових наук України*. 2011. С. 155–162.
6. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. *Наукові праці. Юриспруденція. Соціологія*. 2012. Вип. 171. С. 29–32.
7. Добровольська Н.В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). С. 28–34.
8. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. Видання третє. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
9. Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135–139.
10. Ухвала Конституційного Суду України «Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Вищого господарського суду України про офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України» від 15 лютого 2007 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v014u710-07#Text>
11. Постанова Верховного Суду України № 916/2455/17 від 23.05.2018 р. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74342594>
12. Постанова Верховного Суду України № 826/3694/16 від 20.10.2020 р. URL: <http://od.reyestr.court.gov.ua/files/46/c98dee086af00c6b101b4ea2317a5112.rtf>.
13. Куйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 2 (3). С. 176–183.
14. Левчишина О.Л. Адміністративний договір в Україні: поняття, ознаки, зарубіжний досвід і пропозиції щодо вдосконалення. *Право і суспільство*. 2015. № 5 (2). С. 117–121.