

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР У ПУБЛІЧНОМУ АДМІНІСТРУВАННІ

ADMINISTRATIVE CONTRACT IN PUBLIC ADMINISTRATION

Токар А. М.

Кандидатка юридичних наук,
доцентка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна
ORCID: 0000-0001-7877-5613

Гаврік Р. О.

Кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права,
Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова,
м. Хмельницький, Україна
ORCID: 0000-0003-1557-0594

Alla Tokar

Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law,
Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law,
Khmelnytskyi, Ukraine

Roman Havrik

Candidate of Legal Sciences, Associate Professor,
Professor at the Department of Constitutional, Administrative and Financial Law,
Leonid Yuzkov Khmelnytsky University of Management and Law,
Khmelnytskyi, Ukraine

У науковій статті авторський колектив провів наукове дослідження поняття та правової природи адміністративного договору, дискусійні питання, що виникають при цьому у адміністративно-правовій доктрині. Автори вказують, що попри визначення поняття «адміністративний договір» у законодавстві України, питання його правової природи та сфери застосування у адміністративно-правовій доктрині залишається невизначеним або дискусійним. У судовій практиці щодо здійснення судового контролю у правовідносинах, врегульованих адміністративними договорами, досить утрудненим є відмежування адміністративного договору від договору приватно-правового характеру. Метою наукової статті стало наукове дослідження поняття та правової природи адміністративного договору, визначення дискусійних питань, що виникають при цьому у адміністративно-правовій доктрині. У науковій статті визначено, що у адміністративно-правовій доктрині адміністративний договір може визначатися як у формальному сенсі (як договір, як правовий акт), так і у функціональному (як регулятор адміністративно-правових відносин, інструмент або форма діяльності органів публічного адміністрування). Для розуміння дійсної сутності адміністративного договору необхідним є врахування як формального, так і функціонального чинника. З одного боку, адміністративний договір має договірний характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, що відрізняє його від адміністративного акту, який має односторонній характер, з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акту, оскільки по суті і адміністративний договір, і адміністративний акт спрямований на прийняття рішення у адміністративних правовідносинах, пов'язаних із визначенням або розмежуванням компетенції, видатків або реалізацією повноважень органу публічної адміністрації у адміністративно-сервісних правовідносинах. В законодавстві визначені лише два критерії для розмежування адміністративного договору від приватно-правового договору та адміністративного акту: а) двосторонній характер, коли суб'єктами видання є або кілька суб'єктів владних повноважень, або суб'єкт владних повноважень та фізична та/або юридична особа; б) чіткий перелік випадків укладання адміністративного договору, який визначено законом.
Ключові слова: адміністративний договір; публічна адміністрація; інструмент діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-правові відносини; адміністративно-сервісні відносини; адміністративна процедура.

In the scientific article, the authors conducted a scientific study of the concept and legal nature of an administrative contract, and the controversial issues that arise in the administrative-legal doctrine. The authors indicate that despite

the definition of the concept of “administrative contract” in the legislation of Ukraine, the issue of its legal nature and scope of application in the administrative-legal doctrine remains uncertain or controversial. In judicial practice regarding the exercise of judicial control in legal relations regulated by administrative contracts, it is quite difficult to distinguish an administrative contract from a private-law contract. The purpose of the scientific article was a scientific study of the concept and legal nature of an administrative contract, and the definition of controversial issues that arise in the administrative-legal doctrine. The scientific article determined that in the administrative-legal doctrine, an administrative contract can be defined both in a formal sense (as a contract, as a legal act) and in a functional sense (as a regulator of administrative-legal relations, a tool or form of activity of public administration bodies). To understand the true essence of an administrative contract, it is necessary to consider both the formal and functional factors. On the one hand, an administrative contract is contractual in nature, since it determines the mutual rights and obligations of participants in administrative-legal relations, which distinguishes it from an administrative act, which is unilateral in nature, on the other hand, it is most often a substitute for an administrative act, since in essence both an administrative contract and an administrative act are aimed at making a decision in administrative legal relations related to the definition or delimitation of competence, expenses or the exercise of the powers of a public administration body in administrative-service legal relations. The legislation defines only two criteria for distinguishing an administrative contract from a private law contract and an administrative act: a) bilateral nature, when the subjects of the publication are either several subjects of authority, or a subject of authority and an individual and/or legal entity; b) a clear list of cases of concluding an administrative agreement, which is defined by law.

Key words: administrative contract; public administration; instrument of activity of public administration bodies; administrative-legal relations; administrative-service relations; administrative procedure.

ВСТУП

Адміністративний договір є важливим інструментом публічного адміністрування, який дозволяє забезпечити гнучкість, прозорість та ефективність у взаємодії між державою та іншими суб'єктами права. Його застосування сприяє реалізації функцій публічного управління, враховуючи принципи демократичності, співпраці та рівноправності. В умовах реформування системи публічного адміністрування в Україні актуальність дослідження адміністративних договорів значно зростає. Зокрема, це стосується укладення договорів у сфері надання адміністративних послуг, державного-приватного партнерства та здійснення публічних закупівель. Попри визначення поняття «адміністративний договір» у законодавстві України, питання його правової природи та сфери застосування у адміністративно-правовій доктрині залишається невизначеним або дискусійним. Не завжди без втручання суду як органу, який розглядає спір, що виникає у зв'язку із укладенням адміністративного договору, можна взагалі відмежувати адміністративний договір від приватно-правового характеру. У зв'язку із цим, дослідження питання правової природи адміністративного договору у публічному адмініструванні залишається важливим та актуальним.

ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

Тематика поняття, правової природи адміністративного договору, його місця у системі інструментів публічного адміністрування досліджувалася рядом науковців, таких як В. Р. Біла [1], А. М. Гуд [2], Т. О. Карабін [3], Є. Б. Кубко [4], О. О. Михайлов [5], В. О. Мороз [6], І. Л. Самсін [4], М. Я. Сидор [7], С. С. Скворцов [8], А. М. Токар [9] та інші. Ці науковці дослідили детально питання визначення поняття та істотні умови адміністративного договору (В. Р. Біла, А. М. Гуд, В. О. Мороз, С. С. Скво-

рцов, А. М. Токар), його відмежування від категорії адміністративного акту (А. М. Гуд, Є. Б. Кубко, І. Л. Самсін, А. М. Токар), зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання застосування адміністративного договору як інструменту публічного адміністрування (А. М. Гуд, В. О. Мороз, А. М. Токар), в тому числі в діяльності місцевих органів публічної адміністрації (О. О. Михайлов, М. Я. Сидор, А. М. Токар), окремі види адміністративних договорів, які застосовуються у діяльності органів публічної адміністрації (Т. О. Карабін, О. О. Михайлов). Слід зазначити, що дослідження, що наукові дослідження поняття та правової природи адміністративного договору як інструменту публічного адміністрування характеризуються різноманітністю підходів до визначення поняття, розуміння сутності адміністративного договору — як інструменту публічного адміністрування, як її форми або як особливого виду адміністративного акту.

МЕТА ТА ЗАВДАННЯ

Метою цієї наукової статті є наукове дослідження поняття та правової природи адміністративного договору, визначення дискусійних питань, що виникають при цьому у адміністративно-правовій доктрині.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Емпіричний метод надав можливість зібрати необхідні дані для вивчення проблематики визначення сутності адміністративного договору та особливостей його застосування місцевими органами публічної адміністрації. Метод спостереження дозволив опрацювати праці українських науковців щодо визначення поняття адміністративного договору. Для виведення особливостей правової природи адміністративного договору застосовано спеціально-юридичний метод, а для аналізу напрямків застосування таких інструментів публічного адміністрування — структурно-функціональний метод наукового дослідження. Через по-

єднання цих методів стаття пропонує комплексне розуміння вище-вказаної проблеми.

РЕЗУЛЬТАТИ

Законодавче регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації обмежується формулюванням дефініції «адміністративний договір» та визначенням питань, з приводу яких він може укладатися [3, с. 377]. Так, легальне визначення адміністративного договору знаходимо у п. 16 ч. 1 ст. Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої адміністративний договір визначається як 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. При цьому визначається п'ять випадків застосування адміністративного договору як правового акту: розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; делегування публічно-владних управлінських функцій; перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; заміна індивідуального акта; врегулювання питань надання адміністративних послуг [10]. Це визначення не позбавлене недоліків, оскільки з одного боку визначає адміністративний договір як вид правового акту суб'єкта владних повноважень, що укладено у формі договору (хоча останній не є правовим актом, оскільки на відміну від нього має двосторонній, а не односторонній характер), з іншого – визначає адміністративний договір як можливу заміну адміністративного акту, хоча останній по суті є індивідуальним правовим актом, який видано у адміністративно-процедурних правовідносинах як правило публічно-сервісного характеру [11]. В цьому контексті не є зрозумілим власне як співвідносяться поняття «договір» та «адміністративний договір», а також «адміністративний договір» та «адміністративний акт». В законодавстві по суті визначені лише два основних критерії для розмежування вище вказаних категорій: а) двосторонній характер, коли суб'єктами видання є або кілька суб'єктів владних повноважень, або суб'єкт владних повноважень та фізична та/або юридична особа; б) чіткий перелік випадків укладання адміністративного договору, який визначено законом. Перший критерій дозволяє відмежувати адміністративний договір від адміністративного акту, другий – адміністративний договір від договорів приватно-правового характеру, які можуть бути укладені як у випадках, передбачених законом, так і у випадках, коли законом не заборонено

(хоч і не визначено) можливість укладання договору у певній сфері.

Якщо звернутися до адміністративно-правової доктрини, то знаходимо наступні визначення адміністративного договору: як договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права або суб'єкт управлінських відносин, взаємовідносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, що направлені на загальнодержавні інтереси [2, с. 20]; як правовий акт, який є формою вираження спільного узгодженого волевиявлення двох чи декількох суб'єктів адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади та встановлює умови, що є взаємно обов'язковими [7, с. 80]; як заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями в сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [7, с. 6]. При цьому, адміністративний договір розглядається як форма або особливий засіб договірного регулювання адміністративно-правових відносин [2, с. 20; 8, с. 10], як механізм такого регулювання [4, с. 44], як правовий акт [5, с. 113], як правова форма публічного адміністрування [1, с. 43; 9, с. 178], як інструмент діяльності публічної адміністрації [3, с. 377; 6, с. 139]. Отже, можемо констатувати відсутність єдності у підходах до розуміння сутності адміністративного договору у адміністративно-правовій доктрині – адміністративний договір може визначатися як у формальному сенсі (як договір, як правовий акт), так і у функціональному (як регулятор адміністративно-правових відносин, інструмент або форма діяльності органів публічного адміністрування). Для розуміння дійсної сутності адміністративного договору необхідним є врахування як формального, так і функціонального чинника. На нашу думку, сутність адміністративного договору є складнішою, ніж вона визначається у адміністративно-правовій доктрині – він з одного боку має договірний характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин, що відрізняє його від адміністративного акту, який має односторонній характер, з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акту, оскільки по суті і адміністративний договір, і адміністративний акт спрямований на прийняття рішення у адміністративних правовідносинах, пов'язаних із визначенням або

розмежуванням компетенції, видатків або реалізацією повноважень органу публічної адміністрації у адміністративно-сервісних правовідносинах.

Якщо говорити про конкретні приклади застосування адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації, можемо визначити зокрема випадки укладання договорів про організацію перевезень пасажирів на пасажирських маршрутах загального користування за участю місцевого органу публічної адміністрації та перевізника – суб'єкта господарювання – переможця конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування [5, с. 114-117], договорів між місцевим органом публічної адміністрації щодо реалізації повноважень у визначеній сфері, щодо перерозподілу бюджетних коштів, між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг [3, с. 374; 9, с. 183-185], договорів за участю органу охорони культурної спадщини та власника об'єкту культурної спадщини щодо визначення порядку забезпечення його збереження [5, с. 125], договорів про співпрацю, що укладені між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [7, с. 79]. Втім, у науковій літературі вірно констатується на необхідності розширення практики укладання адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації, в тому числі й між органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси різних територіальних громад (так званих «координаційних адміністративних договорів»), а також адміністративних договорів між органами місцевого самоврядування адміністративно-територіальних одиниць одного або різних рівнів, а також з органами державної влади стосовно виконання самоврядними одиницями державних

завдань, власних повноважень та повноважень органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць [6, с. 159-160].

ДИСКУСІЯ

На жаль, в адміністративно-правовій доктрині залишається недостатньо дослідженим питання застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Крім того, зберігається дискусія щодо визначення поняття адміністративного договору та розуміння його правової природи – як інструменту публічного адміністрування, як її форми або як особливого виду адміністративного акту.

ВИСНОВКИ

На підставі вище викладеного, можемо визначити, що у адміністративно-правовій доктрині відсутня єдність у підходах до розуміння сутності адміністративного договору – адміністративний договір може визначатися як у формальному сенсі (як договір, як правовий акт), так і у функціональному (як регулятор адміністративно-правових відносин, інструмент або форма діяльності органів публічного адміністрування). В законодавстві визначені лише два критерії для розмежування адміністративного договору від приватно-правового договору та адміністративного акту: а) двосторонній характер, коли суб'єктами видання є або кілька суб'єктів владних повноважень, або суб'єкт владних повноважень та фізична та/або юридична особа; б) чіткий перелік випадків укладання адміністративного договору, який визначено законом. Перший критерій дозволяє відмежувати адміністративний договір від адміністративного акту як одностороннього волевиявлення органу публічної адміністрації, другий – адміністративний договір від договорів приватно-правового характеру, які можуть бути укладені як у випадках, передбачених законом, так і у випадках, коли законом не заборонено (хоч і не визначено) можливість укладання договору у певній сфері.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Bila, V. R. (2019). *Administratyvnyi dohovir yak pravova forma publichnoho administruvannya: onovlennia doktrynalnykh pidkhodiv* [Administrative contract as a legal form of public administration: updating doctrinal approaches]. *Pravo i bezpeka – Law and security*, 4, 43-48. Retrieved from <https://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/view/297/231>. DOI: <https://doi.org/10.32631/pb.2019.4.05> [In Ukrainian].
2. Hud, A. M. (2019). *Administratyvnyi dohovir yak forma dohovirnogo rehuliuвання administratyvno-pravovykh vidnosyn* [Administrative contract as a form of contractual regulation of administrative-legal relations]. Candidate's thesis. Kyiv [In Ukrainian].
3. Karabin, T. O. (2024). *Administratyvni dohovory – nevidomi ta superechlyvi pytannia ukrainskoho zakonodavstva* [Administrative contracts - unknown and controversial issues of Ukrainian legislation]. *Analitychno-porivnialne pravoznavstvo – Analytical and comparative jurisprudence*, 4, 372-377. Retrieved from <http://journal-app.uzhnu.edu.ua/article/view/311019/302321>. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.60> [In Ukrainian].
4. Kubko, Ye. B., & Samsin, I. L. (2010). *Pro deiaki aspekty pryrody administratyvno-pravovykh dohovoriv* [On some aspects of the nature of administrative-legal contracts]. *Visnyk Verkhovnoho Sudu Ukrainy – Bulletin of the Supreme Court of Ukraine*, 4 (116), 44-48. Retrieved from http://old.univer.km.ua/statti/8_Samsin_i.L._Kubko_E.B._Pro_deyaki_aspekti_pryrodi_administrativno-pravovykh_dogovoriv.pdf [In Ukrainian].
5. Mykhailov, O. O. (2024). *Sudovi kontrol administratyvnykh sudiv za diialnistiu publichnoi administratsii v Ukraini* [Judicial control of administrative courts over the activities of public administration in Ukraine]. Ph. D in Law thesis. Khmelnytskyi [In Ukrainian].

6. Moroz, V. O. (2024). Administratyvno-pravovi zasady diialnosti mistsevykh orhaniv publichnoi administratsii v Ukraini v umovakh yevropeiskoi intehtratsii [Administrative and legal principles of the activities of local public administration bodies in Ukraine in the context of European integration]. Ph. D in Law thesis. Khmelnytskyi [In Ukrainian].

7. Sydor, M. Ya. (2015). Dohovirno-pravova forma v systemi vzaiemodii mistsevykh derzhavnykh administratsii ta orhaniv mistsevoho samovriaduvannia [Contractual legal form in the system of interaction of local state administrations and local self-government bodies]. *Naukovyi visnyk Uzhhorodskoho natsionalnoho universytetu. Serii Pravo – Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Law Series*, 30, 2, 75-81. Retrieved from <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6109/1/ДОГОВІРНО-ПРАВОВА%20ФОРМА%20В%20СИСТЕМІ%20ВЗАЄМОДІЇ%20МІСЦЕВИ.pdf> [In Ukrainian].

8. Skvortsov, S. S. (2005). Administratyvnyi dohovir yak zasib upravlinskoï diialnosti [Administrative contract as a means of administrative activity]. Extended abstract of Candidate's thesis. Kharkiv [In Ukrainian].

9. Tokar, A. M. (2021). Pravove zabezpechennia realizatsii form mistsevoho upravlinnia [Legal support for the implementation of forms of local government]. Candidate's thesis. Khmelnytskyi, 2021. 218 s.

10. Kodeks administratyvnoho sudochnstva vid 6 lypnia 2005 roku № 2747-IV [Code of Administrative Procedure dated July 6, 2008 No. 2747-IV]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [In Ukrainian].

11. Pro administratyvnu protseduru: Zakon Ukrainy vid 17 liutoho 2022 roku № 2073-IX [On administrative procedure: Law of Ukraine No. 2073-IX of February 17, 2022]. *zakon.rada.gov.ua*. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> [In Ukrainian].