

УДК 34.342.92

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2023.30.13>

## ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ В УКРАЇНІ

**Шерстюк Ганна Миколаївна,**  
orcid.org/0000-0001-9562-3531  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного  
права та адміністративного процесу  
(Херсонський факультет  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ, м. Херсон, Україна)

Під час зміни формату взаємовідносин між публічною владою та приватними особами постає питання щодо необхідності удосконалення правового регулювання адміністративних відносин, враховуючи при цьому запити та потреби громадян. Отже, потребує перегляду і сфера публічного управління й адміністрування, оскільки в ній поширюються правові засоби й форми регулювання, які не характерні відповідному виду відносин. Крім того, це дотично з договірним регулюванням відносин публічного спрямування та встановленням інституту адміністративного договору.

Кодексом адміністративного судочинства України на законодавчому рівні у 2005 році було запроваджено нове поняття «адміністративний договір». Зазначений інститут адміністративного права є актуальним у межах реформування всієї галузі адміністративного права, переорієнтування управлінської функції держави з управління-команди на управління-взаємодію та розвитку адміністративної юстиції, мета якої полягає в захисті прав, свобод та охоронюваних законом інтересів будь-якої особи, яка вступає в публічно правові відносини. Нагальною залишається потреба дослідження правової природи адміністративного договору, а також його ознак.

Класифікація та особливості застосування адміністративних договорів, а також дослідження такого правового феномену висвітлені в наукових працях Д. М. Бахраха, Г. В. Бублика, А.С. Васильєва, В.К. Колпакова, Ю. В. Мельника, О. І. Остапенка, А. А. Савостіна, В. І. Новосолова, В.А. Юсупова, К. К. Афанасьєва, О. А. Беяневича, Ж. В. Завальної, М. І. Смоковича, В. С. Стефанюка тощо. Наукові дослідження вказаних науковців становлять теоретичне підґрунтя для визначення ролі та місця адміністративних договорів у системі адміністративно-правового регулювання, критеріїв їх класифікації, а також порядку укладення й використання під час практичної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Метою цього наукового дослідження є визначення особливостей регулювання та використання адміністративного договору як інструменту діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні.

**Ключові слова:** адміністративний договір, диспозитивний характер норм, паритетність відносин, здійснення публічних повноважень.

## PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN UKRAINE

**Sherstyuk Anna Mykolaivna,**  
orcid.org/0000-0001-9562-3531  
Candidate of Legal Sciences,  
Associate Professor of the Department  
of Administrative Law  
and Administrative Process  
(Kherson Faculty of Odessa State  
University of Internal Affairs,  
Kherson, Ukraine)

Changes in the format of relations between public authorities and private individuals raise the question of the need to improve the legal regulation of administrative relations, taking into account the needs and demands of citizens. Thus, the sphere of public management and administration also needs to be revised, since it uses legal means and forms of regulation that are not typical for the relevant type of relations. In addition, this is related to the contractual regulation of public relations and the establishment of the institution of administrative contract.

In 2005, the Code of Administrative Procedure of Ukraine introduced a new concept of "administrative contract" at the legislative level. This institute of administrative law is relevant within the framework of reforming the entire branch of administrative law, reorientation of the State's administrative function from command and control to interaction and development of administrative justice, the purpose of which is to protect the rights, freedoms and legally protected interests of any person entering into public legal relations. The need to study the legal nature of an administrative contract, as well as its features, remains urgent.

The classification and peculiarities of application of administrative contracts, as well as the study of this legal phenomenon are covered in the scientific works of D. M. Bakhrakh, G. V. Bublyk, A. S. Vasyliiev, V. Kolpakov, Y. V. Melnyk, O. I. Ostapenko, A. A. Savostin, V. I. Novoselov, V. A. Yusupov, K. K. Afanasiev, and O. A. Belyanevych, Zh. V. Zavalna, M. I. Smokovych, V. S. Stefaniuk, etc. The scientific research of these scholars provides the theoretical basis for determining the role and place of administrative contracts in the system of administrative and legal regulation, the criteria for their classification, and the procedure for their conclusion and use in the practical activities of executive authorities and local self-government bodies.

The purpose of this research is to determine the peculiarities of regulation and use of administrative contracts as an instrument of activity of public administration entities in Ukraine.

**Key words:** administrative agreement, dispositive nature of norms, parity of relations, exercise of public powers.

Важливу роль у системі адміністративно-правових засобів реалізації владних повноважень відіграє адміністративний договір, але саме визначення у новітньому адміністративному праві перебуває у певній правовій невизначеності. Через те, що адміністративні договори все-таки впливають із цивільних та господарських договорів, вони охоплюються загальними положеннями про договір як інститут зобов'язального права та регулюють перш за все договірні відносини у сфері публічно-правового регулювання.

На законодавчому рівні в п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено визначення адміністративного договору, тобто законодавець визнав існування наведеного виду договору в публічному праві і на цьому нормативно-правова регламентація відповідного інституту вичерпалася. Залишається безліч неврегульованих питань стосовно адміністративного договору, а саме: не закріплений перелік типів (або видів) адміністративного договору, процедура, умови, форма укладання; випадки визнання недійсності адміністративного договору; умови розірвання; правові наслідки порушення умов договору тощо.

Також потрібно констатувати, що навіть закріплене визначення має багато недоліків, оскільки повністю не відображає сутності, природи адміністративного договору, а наявних ознак недостатньо для відмежування зазначеного виду від приватноправових договорів; існують суперечності й проблеми стосовно визначення адміністративного договору в судовій практиці.

Суди під час прийняття рішень не мають певного законодавчого «фундаменту» стосовно адміністративного договору. Наприклад, коли Верховний Суд однакові або подібні за змістом вимоги зараховував до різних видів судової юрисдикції. Тобто, практика судів навіть найвищої інстанції щодо інтерпретації поняття адміністративного договору є неоднозначною та потребує допомоги науковців [5, с. 156].

Регламентація правового регулювання договірних адміністративних відносин в Україні є досить недовершеним. Так як саме поняття «адміністративний договір» в чинному законодавстві напряду визначається лише двічі, а саме:

- п. 16 ст. 4 «Визначення термінів» КАС України дає дефініцію адміністративного договору;

- п. 4 ч. 1 ст. 19 «Справи, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів» КАС України відносить до компетенції адміністративних судів спори, що впливають із адміністративних угод.

У випадку становлення інституту адміністративного договору та його використання в управлінській діяльності суб'єктами владних повноважень такі рамки регламентації правового регулювання договірних адміністративних відносин в Україні є замалим. Отже, можна стверджувати про наявність великої кількості проблем реалізації адміністративного договору в Україні, які виникають через пасивність законодавчої гілки влади.

Проблемами, які викликані відсутністю нормативно-правового закріплення положень, є:

- «умови допустимості застосування у практиці органів публічного управління й адміністрування адміністративних договорів – законодавець повинен дати дефініцію адміністративного договору та передбачити умови його укладання в кодифікованому акті, який містить норми матеріального, а не процесуального права або у окремому галузевому законі;

- співвідношення адміністративних договорів з іншими формами провадження управлінських дій, зокрема з правовим актом управління – в законодавстві України важливо закріпити необхідність дотримання матеріальних ознак адміністративних договорів;

- проблема адміністративно-правового режиму дотримання законності укладання й дії адміністративних договорів – законодавець має закріпити на нормативному рівні положення, що стосуються: форми укладання адміністративних договорів; необхідності отримання згоди третіх осіб чи інших органів управління щодо укладення адміністративних договорів, якщо їх зміст здійснює прямий вплив на статус цих суб'єктів; процедури отримання вищевказаної згоди;

- умов недійсності адміністративних договорів – для прикладу: виявлення протиправності адміністративного акту, що має тотожний адміністративному договору зміст; виявлення помилок у процедурі укладання адміністративного договору; відсутність необхідних правомочностей у представника сторони, яка є учасником адміністративного договору тощо;
- підстав закінчення дії адміністративних договорів – для прикладу, виконання договірних зобов'язань;
- меж можливого використання норм приватного договірного права у процесі укладання, змін та припинення адміністративних договорів;
- видової диференціації адміністративних договорів в Україні» [1, с. 247].

Для того, щоб адміністративний договір і надалі існував та розвивався як інститут адміністративного він має бути врегульований на законодавчому рівні. Вважаємо, що одним із основних варіантів вирішення вищезазначених питань є прийняття спеціального галузевого Закону України «Про адміністративні договори», .

Проаналізувавши судову практику (шляхом вивчення змісту рішень національних судів, що містяться у Єдиному державному реєстрі судових рішень України), можна дійти висновку про те, що суди, при вирішенні спорів, можуть прямо не визнавати деякі договори адміністративним. Маленька кількість рішень судів вищих інстанцій дала змогу дійти однозначного висновку про те, які ж саме категорії договорів вважаються адміністративними [5, с. 30].

Є також випадки, коли суди визначають той чи інший договір адміністративним і на цій підставі відносять розгляд спору щодо укладання, виконання, зміни, припинення та визнання нечинним даного договору до компетенції адміністративних судів. Можливі також протилежні ситуації – де договір не визнають адміністративним, закриваючи провадження у справі. Для забезпечення належного виконання договірних зобов'язань в адміністративному договорі доцільно передбачати можливість його одностороннього розірвання чи зміни його умов у відповідь на ті чи інші порушення договору з боку контрагента. Право одностороннього розірвання договору може передбачатися також у випадку суттєвої зміни умов діяльності учасників договору. Як свідчить практика, контрагенти більш охоче погоджуються на включення в договори таких умов на паритетній основі або під час встановлення судового порядку зміни або розірвання договору.

Позивачі оскаржують до адміністративного суду одностороннє розірвання адміністративного договору, обґрунтовуючи свої вимоги, як правило, саме відсутністю підстав для розірвання угоди, визначених у тексті адміністративного договору чи у відповідному нормативно-правовому акті. Таким чином, практика адміністративних судів з розгляду спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, є неоднозначною, що пов'язано з різними підходами до тлумачення поняття адміністративного договору, зазначеного в п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України.

Базовим положенням, яке б розмежовувало адміністративний договір, спір щодо якого підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства, від інших договорів (господарського, цивільного, трудового) є, по-перше, мета – безпосереднє задоволення суспільних (публічних) потреб; по-друге, суб'єкт – одним із сторін договору обов'язково повинен бути суб'єкт владних повноважень, який шляхом укладення договору реалізує власну компетенцію; по-третє, зміст договору мають складати такі права і обов'язки сторін, з реалізацією яких виникнуть публічні, або адміністративно-правові відносини; по-четверте, існування такого договору впливає із публічно-правових норм (Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетного



кодексу України, Законів України «Про державний матеріальний резерв», «Про соціальні послуги», «Про угоди про розподіл продукції», «Про військовий обов'язок і військову службу» тощо).

Отже, навіть з огляду на широке використання адміністративних договорів, у законодавстві України на сьогоднішній день чітко не врегульовано питання їх укладання, виконання, зміни та припинення. Навіть науковці не мають чітких орієнтирів щодо визначення цих категорій. Тому така стан законодавчої бази приносить і надалі буде приносити суперечності у застосуванні адміністративних форм реалізації владних повноважень.

Враховуючи недостатнє визначення поняття адміністративного договору в Україні, різну судову практику щодо тлумачення цієї категорії, актуальним постає питання вибору національної моделі адміністративного договору та підготовки змін до матеріального права шляхом доповнення спеціальних законів положеннями про те, що передбачається адміністративними договорами або прийняття окремого закону про адміністративні договори, який визначав би сферу їх дії, види, загальний порядок їх укладання, наслідки невиконання, правила про недійсність тощо.

Чітке окреслення поняття адміністративного договору та питань його використання, розширення сфери його використання в публічному праві має змінити уявлення про адміністративне право як таке, що регулює лише відносини влади та підпорядкування та має суто імперативний характер і зробить відносини з державним управлінням більш гнучкими із широким застосуванням вони диспозитивного методу і тим самим підвищувати ефективність публічної адміністрації.

#### Список використаних джерел:

1. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірної регулювання адміністративно-правових відносин: дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ: Національний університет біоресурсів і природокористування України, 2019. 195 с.
2. Люшик О. М. Класифікація адміністративних договорів, що використовуються у діяльності правоохоронних органів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична*, 2014. Вип. 2. С. 99–109.
3. Люшик О. М. Одностороннє розірвання адміністративного договору як засіб забезпечення його належного виконання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, 2014. № 4. С. 137–145.
4. Кодекс адміністративного судочинства України № 2747-IV від 06.07.2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 11.09.2023)
5. 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](http://www.lsej.org.ua/2_2019/37.pdf) (дата звернення: 11.09.2023).
6. Левчишина О. Л. Адміністративний договір в Україні: поняття, ознаки, зарубіжний досвід і пропозиції щодо вдосконалення. *Право і суспільство*, 2015. № 5.2(2). С. 117–121.
7. Поліщук Н.Р. Правове регулювання адміністративних договорів у сфері публічних відносин : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 208 с.
8. Скворцов С.С. Місце і функції адміністративного договору як засобу управлінської діяльності в державному управлінні. *Правова держава ОДУ ім. І. І. Мечникова*. Одеса: Астропринт, 2015. № 8. С. 69–73.
9. Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юрид. вісн. Повітр. і косм. право: Наук. пр. Нац. авіац. ун-ту*, 2015. № 2. С. 63–67.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>. Дата звернення 11.09.2023 р.