

Олександра Валеріївна ПИСАРЕНКО

аспірантка, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3392-826X>

e-mail: kovalchuk_ov@proton.me

ДОКТРИНАЛЬНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті проведено дослідження доктринальних джерел стосовно визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Зазначено, що адміністративний договір визначається як заміна адміністративного акту або як інструмент публічної адміністрації, що застосовується у сферах організації надання послуг з перевезення, зв'язку, комунальних послуг, здійснення передачі (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном, або для усунення невизначеності щодо прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу. Водночас в адміністративно-правовій доктрині склалися такі підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору – формальний (адміністративний договір як правовий акт), функціональний (адміністративний договір як регулятор) та комплексний.

Ключові слова: адміністративний договір, місцеві органи публічної адміністрації, адміністративний акт, адміністративні правовідносини, інструмент діяльності публічної адміністрації

ВСТУП

У сучасних умовах розвитку правової держави та реформування публічного управління та адміністрування особливої значимості набуває такий ефективний інструмент публічного адміністрування, як адміністративний договір. На відміну від такого інструменту як адміністративний акт, він забезпечує гнучкість, взаємодію та правову визначеність у врегульованих ним правовідносинах публічно-владного характеру за участю суб'єкта владних повноважень, іншого владного суб'єкта, юридичної особи чи фізичної особи-підприємця. Адміністративний договір є одним зі способів захисту прав і свобод людини і громадянина, що застосовується у правотворчій та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 295]. Адміністративний договір є ключовим інструментом діяльності місцевих органів публічної адміністрації, що дає змогу реалізувати їх повноваження у тих сферах, де застосування адміністративного акту (рішення) не є доцільним у публічних правовідносинах, в яких кожен з учасників має взаємні права та обов'язки, які доцільно визначити у договорі, на відміну від адміністративних процедурних правовідносин, де права та обов'язки суб'єкта владних повноважень випливають з факту звернення фізичної чи юридичної особи, яка у зв'язку із таким зверненням отримує власні права та обов'язки, що не є взаємними із правами та обов'язками органу публічної адміністрації. Інститут адміністративного договору дає змогу гнучко та оперативно вирішувати завдання, що стоять перед місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в контексті організації пасажирських перевезень автомобільним транспортом, забезпечення дотримання законодавства про охорону культурної спадщини, розмежування компетенції та фінансових ресурсів.

Питання правової природи адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації стало предметом наукових досліджень таких науковців, як: В.Р. Біла, О.М. Бойко, Р.О. Гаврік, Л.С. Гулак, О.В. Константи́н, Р.О. Куйбіда, Т.В. Мазур, О.А. Менська, М.О. Міщенко, О.О. Михайлов,

В.О. Мороз, С.І. Панова, М.Я. Сидор, А.М. Токар. Водночас зазначене питання потребує подальшого наукового дослідження, зважаючи на дискусійність наукових підходів та відсутність єдиного підходу до визначення поняття «адміністративний договір» у доктринальних джерелах.

МЕТА статті – дослідження доктринальних джерел з визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Ця робота базується на працях вітчизняних вчених, чинному законодавстві, а також на матеріалах періодичних видань. У дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, порівняння та узагальнення, а також низку інших методів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Законодавче визначення поняття адміністративного договору знаходимо у Кодексі адміністративного судочинства України (КАСУ), відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 якого 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. У цьому ж документі визначено сферу застосування адміністративного договору: розмежування чи делегування компетенції органів публічної адміністрації, визначення порядку взаємодії між ними, перерозподіл або об'єднання фінансових ресурсів, рішення за результатами адміністративно-процедурного правовідношення в якості альтернативи виданню адміністративного акта [2]. Оскільки укладення адміністративного договору входить до компетенції державно-владного суб'єкта, який наділено управлінськими правами та обов'язками, то можна припустити, що предметом адміністративного договору є здійснення управлінських дій, а метою договору є захист, забезпечення і задоволення публічних інтересів [3, с. 66].

Подібно врегульовано питання поняття адміністративних договорів і за законодавством Республіки Молдова. Відповідно до ст. 13 Адміністративного кодексу Республіки Молдова адміністративний договір – це договір, яким встановлюються, змінюються чи припиняються публічно-правові відносини, якщо законом не передбачено інше. Зокрема, орган публічної влади може замість видання індивідуального адміністративного акта укласти з особою, якій адресовано адміністративний акт, адміністративний договір (ст. 154). Адміністративний договір може бути укладено і у разі, якщо сторона договору зобов'язується перед органом публічної влади до зустрічного виконання, якщо зустрічне виконання встановлюється в договорі для певної мети та служить органу публічної влади для здійснення ним своїх публічних завдань (ст. 156) [4]. Аналогічні сфери застосування адміністративних договорів визначено й за законодавством Німеччини (де останні можуть застосовуватися й для усунення невизначеності стосовно прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу) та Франції (де застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації не поширюється на випадки використання адміністративних договорів у адміністративно-процедурних правовідносинах замість адміністративних актів, однак можливе їх застосування у сферах організації надання послуг з перевезення, зв'язку, комунальних послуг, здійснення передачі (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном [5].

Якщо звернутися до адміністративно-правової доктрини, можемо визначити такі підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору: формальний, функціональний та комплексний [6].

Перший підхід передбачає визначення адміністративного договору як правового акта, рішення, вираженого у договірній формі, місцевого органу публічної адміністрації. Зокрема, в адміністративно-правовій доктрині адміністративний договір виділяється: як договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково є суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права або суб'єкт управлінських відносин, взаємовідносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, що направлено на загальнодержавні інтереси [7, с. 20]; як договір, який оформляє спільне волевиявлення суб'єктів владних повноважень або суб'єкта владних повноважень і фізичної чи юридичної особи, встановлює, змінює чи припиняє їхні взаємні права й обов'язки у сфері публічно-правових відносин, і загалом спрямовується на забезпечення задоволення певного публічного (суспільного) інтересу [8, с. 136]; як договір, який ґрунтується на публічно-правових нормах, опосередковує і виражає спільне узгоджене волевиявлення двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких обов'язково є суб'єктом владних повноважень та встановлює умови, що є взаємно обов'язковими [9, с. 77]; як зовнішня форма вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами [10, с. 228]; як правова форма публічного адміністру-

вання [11, с. 43; 12, с. 178]. Цей підхід передбачає розмежування категорій «адміністративний договір» та «адміністративний акт», хоча водночас адміністративний договір розглядається як зовнішня форма реалізації повноважень місцевих органів публічної адміністрації, однак тоді, коли доцільно застосувати диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин.

Другий підхід передбачає визначення адміністративного договору через категорію правового регулювання адміністративно-правових відносин. В цьому контексті адміністративний договір розглядається як регулятор адміністративно-правових відносин, форма діяльності органів публічного адміністрування [13, с. 253], юридичний факт, що зумовлює виникнення, зміну або припинення правовідносин у сферах, визначених законодавством для укладання адміністративного договору [14, с. 93]. На думку В.О. Мороз, адміністративний договір є інструментом діяльності місцевих органів публічної адміністрації, однак авторка визначає поняття «інструменти діяльності місцевих органів публічної адміністрації» як дії, які ці органи вчиняють з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (чи іншого публічного утворення) загалом (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які водночас застосовуються (методи публічного управління). Так, і в цьому разі адміністративний договір визначається через категорію правового регулювання адміністративних правовідносин [15, с. 130].

Відповідно до комплексного підходу сутність адміністративного договору є складнішою, ніж вона визначається в 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 акта, який має односторонній характер; а з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акта, оскільки у суті й адміністративний договір, й адміністративний акт спрямовано на прийняття рішення в адміністративних правовідносинах, пов'язаних з визначенням або розмежуванням компетенції, видатків або реалізацією повноважень органу публічної адміністрації у адміністративно-сервісних правовідносинах [6].

У зв'язку з цим можемо зазначити, що адміністративний договір є, з одного боку, правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює нормативно-правове (що стосується визначення «компетенційних» та фінансових питань) або індивідуально-правове (що стосується визначення питань надання адміністративних послуг або реалізації адміністративно-процедурних повноважень) регулювання правовідносин публічно-правового характеру. Водночас адміністративний договір має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері; обов'язковим учасником такого договору є орган публічної адміністрації, хоча іншою стороною може бути й недержавний суб'єкт [16, с. 261]. Водночас адміністративний договір повинен містити умови, передбачені законодавством як істотні або такі, що внесені за наявності спільної згоди обох

сторін і наявності компетенції, а укладений може бути лише у випадках, прямо визначених законодавством [17, с. 119-120].

Однією із таких сфер є сфера перевезень пасажирів автомобільним транспортом на міських автобусних маршрутах загального користування. Відповідно до п. 12 п. а ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад вправі здійснювати залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку [18]. В Законі України «Про автомобільний транспорт» такий договір має назву «договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», який укладається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та автомобільним перевізником, яким є переможець конкурсу, організованого місцевим органом публічної адміністрації [19]. В цьому контексті адміністративний договір є ефективним інструментом діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

ВИСНОВКИ

Отже, на підставі проведеного дослідження доктринальних джерел з визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації можемо зробити висновок, що законодавче визначення поняття адміністративного договору знаходимо у КАСУ, в якому визначено також сферу застосування адміністративного договору – розмежування чи делегування компетенції органів публічної адміністрації, визначення порядку взаємодії між ними, перерозподіл або об'єднання фінансових ресурсів,

рішення за результатами адміністративно-процедурного правовідношення в якості альтернативи виданню адміністративного акта. За законодавством інших держав адміністративний договір також визначається як заміна адміністративного акта або як інструмент публічної адміністрації, що застосовується у сферах організації надання послуг з перевезення, зв'язку, комунальних послуг, здійснення передачі (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном, або для усунення невизначеності стосовно прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу. В адміністративно-правовій доктрині склалися такі підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору: формальний, функціональний та комплексний. Відповідно до формального підходу адміністративний договір визначено як правовий акт, рішення, виражене у договірній формі, місцевого органу публічної адміністрації; цей підхід передбачає розмежування категорій «адміністративний договір» та «адміністративний акт», хоча водночас адміністративний договір розглядається як зовнішня форма реалізації повноважень місцевих органів публічної адміністрації, однак у випадках, коли доцільно застосувати диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин. Функціональний підхід передбачає визначення адміністративного договору через категорію правового регулювання адміністративно-правових відносин. Відповідно до комплексного підходу сутність адміністративного договору є складнішою, ніж вона визначається в адміністративно-правовій доктрині: він, з одного боку, має договірний характер, а з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акта.

Список використаних джерел

1. Світличний О.П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк, 2011. 410 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
3. Сіренко А.М. Загальні умови адміністративного договору, які породжують адміністративні правовідносини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Вип. 36. Т. 2. С. 65-68.
4. Codul administrativ al Republicii Moldova. Publicat: 17-08-2018 in Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. *Ministerul Justiției*. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro
5. Писаренко О.В. Зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 14. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-24/2024-14-01-24>
6. Токар А.М., Гаврік Р.О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні. *Проблеми сучасних трансформацій, Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 14. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-12/2024-14-01-12>
7. Гуд А.М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин: дис. ... канд.юр.наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2019. 195 с.
8. Константий О.В. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 133-137.
9. Сидор М.Я. Договірні-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 30. Т. 2. С. 75-81.
10. Адміністративне право України. Повний курс / В. Галуцько та ін. Херсон, 2021. 656 с.
11. Біла В.Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. Том 75. № 4. С. 43-48.
12. Токар А.М. Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління: дис. ... канд.юр.наук: 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Хмельницький, 2021. 218 с.
13. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2020. 431 с.
14. Гулак Л.С. Класифікація адміністративних договорів у сфері підприємницької діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 30. С. 91-96.
15. Мороз В.О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 206 с.
16. Писаренко О.В. Теоретико-правові та прикладні питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 12. С. 260-262.
17. Михайлов О.О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні: дис. ... докт. філ.: 081 – Право. Хмельницький, 2024. 204 с.

18. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>
19. Закон України «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний вебсайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>

References

1. Svitlychnyi O.P. Administrative legal relations in the field of land resources of Ukraine: problems of theory and practice of law enforcement: monograph. Donetsk, 2011. 410 p. (In Ukrainian).
2. Code of Administrative Procedure of Ukraine dated July 6, 2005 (with subsequent amendments and additions). *Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (In Ukrainian).
3. Sirenko A.M. General terms of the administrative agreement that give rise to administrative legal relations. *Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. Law Series*. 2016. Issue 36. Vol. 2. pp. 65-68. (In Ukrainian).
4. Codul administrativ al Republicii Moldova. Published: 17-08-2018 in Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. *Ministerul Justitiei*. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro (In Romanian).
5. Pysarenko O.V. Foreign experience of legal regulation of the application of administrative contracts in the activities of local public administration bodies. *Problems of modern transformations. Series: law, public management and administration*. 2024. No. 14. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-24/2024-14-01-24> (In Ukrainian).
6. Tokar A.M., Havrik R.O. Administrative contract in public administration. *Problems of modern transformations, Series: law, public management and administration*. 2024. No. 14. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-12/2024-14-01-12> (In Ukrainian).
7. Hud A.M. Administrative contract as a form of contractual regulation of administrative-legal relations. Candidate's dissertation of legal sciences. Kyiv, 2019. 195 p. (In Ukrainian).
8. Konstantyi O.V. On the problem of defining the concept of an administrative contract in the legislation of Ukraine. *Legal scientific electronic journal*. 2019. No. 2. pp. 133-137. (In Ukrainian).
9. Sydor M.Ya. Contractual legal form in the system of interaction of local state administrations and local self-government bodies. *Scientific Bulletin of the Uzhgorod National University. Law Series*. 2015. Issue 30. Vol. 2. pp. 75-81. (In Ukrainian).
10. Administrative Law of Ukraine. Complete course: textbook / V. Halunko et al. Kherson, 2021. 656 p. (In Ukrainian).
11. Bila V.R. Administrative contract as a legal form of public administration: updating doctrinal approaches. *Law and security*. 2019. Vol. 75. No. 4. pp. 43-48. (In Ukrainian).
12. Tokar A.M. Legal support for the implementation of forms of local government: diss. ... PhD in legal science. Khmelnytskyi, 2021. 218 p. (In Ukrainian).
13. Bila V.R. Legal forms of public administration in Ukraine: diss. ... Doctor of legal sciences. Kyiv, 2020. 431 p. (In Ukrainian).
14. Hulak L.S. Classification of administrative contracts in the field of entrepreneurial activity. *Scientific notes of the Lviv University of Business and Law. Economic series. Legal series*. 2021. Issue 30. P. 91-96 (In Ukrainian).
15. Moroz V.O. Administrative and legal principles of the activities of local public administration bodies in Ukraine in the context of European integration. PhD's dissertation of legal sciences. Khmelnytskyi, 2024. 206 p. (In Ukrainian).
16. Pysarenko O.V. Theoretical, legal and applied issues of the application of administrative contracts in the field of regulation of passenger transportation services. *Legal Scientific Electronic Journal*. 2024. No. 12. pp. 260-262 (In Ukrainian).
17. Mykhailov O.O. Judicial control of administrative courts over the activities of public administration in Ukraine: diss. ... PhD in legal science. Khmelnytskyi, 2024. 204 p. (In Ukrainian).
18. Law of Ukraine "On Local Self-Government" of May 21, 1997 (with subsequent amendments and supplements). *Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (In Ukrainian).
19. Law of Ukraine "On Road Transport" of April 5, 2001 (with subsequent amendments and supplements). *Official website of the Verkhovna Rada of Ukraine. Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text> (In Ukrainian).

Oleksandra PYSARENKO

postgraduate student, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-3392-826X>

e-mail: kovalchuk_ov@proton.me

DOCTRINAL ISSUES OF DETERMINING THE ESSENCE OF AN ADMINISTRATIVE AGREEMENT AS AN ACTIVITY INSTRUMENT OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES

The paper conducts a scientific study of doctrinal sources on determining the essence of an administrative contract as a tool for the activities of local public administration bodies. The paper states that The legislative definition of the concept of an administrative contract is found in the Code of Administrative Procedure of Ukraine, which also defines the scope of application of an administrative contract - delimitation or delegation of competence of public administration bodies, determination of the procedure for interaction between them, redistribution or combination of financial resources, decisions based on the results of an administrative-procedural legal relationship as an alternative to issuing an administrative act. According to the legislation of other states, an administrative contract is also defined as a replacement for an administrative act or as a tool of public administration, used in the areas of organizing the provision of transportation, communication, utility services, transferring (delegating) certain public services to private individuals or managing public property, or to eliminate uncertainty regarding the rights and obligations of the parties to administrative-legal relations on the basis of a compromise. The following approaches to defining the concept and nature of an administrative contract have been developed in the administrative-legal doctrine - formal, functional and complex. According to the formal approach, an administrative contract is defined as a legal act, a decision expressed in contractual form, of a local body of public administration; this approach involves the distinction between the categories of "administrative contract" and "administrative act", although at the same time, an administrative contract is considered as an external form of exercising the powers of local bodies of public administration, however, in cases where it is appropriate to apply the dispositive method of legal regulation of administrative-legal relations. The functional approach involves the definition of an administrative contract through the category of legal regulation of administrative-legal relations. According to the comprehensive approach, the essence of an administrative contract is more complex than it is defined in the administrative-legal doctrine - on the one hand, it has a contractual nature, on the other - most often it is a replacement for an administrative act.

Keywords: administrative contract, local public administration bodies, administrative act, administrative legal relations, instrument of public administration activity