

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/2663-5399.2020.1.14>

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

CONSTITUTIONAL AND LEGAL PRINCIPLES OF THE ADMINISTRATIVE CONTRACT

Піддубний О.Ю.,

доктор юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри цивільного та господарського права

Національного університету біоресурсів і природокористування України

Прослідковано теоретико-правові засади адміністративного договору як засобу регулювання адміністративних правовідносин, що недостатньо врегульований Конституцією України. Встановлено правову природу закріплення адміністративного договору в нинішньому вигляді в Конституції. Водночас проведено полеміку проти можливої контраргументації, а саме щодо відсутності регулювання на конституційному рівні інших видів договорів, що регулюються галузевим законодавством. Паралельно проведено аналіз окремих праць, в яких, на думку автора, до адміністративних договорів помилково відносяться господарсько-правові договори, в яких наявний публічно-правовий елемент, такі як договори щодо перерахування господарюючому суб'єкту бюджетних компенсацій за користування послугами на пільговій основі або договори про надання послуг державним органам із метою забезпечення здійснення ними своїх функцій. Стверджується, що в такому вигляді адміністративний договір не може бути конституційно-правовим інститутом. Натомість якщо дійсно розглядати адміністративний договір як правовий інститут, що регулює на засадах узгодження відносини з публічного адміністрування, реалізації державно-управлінських функцій, то він має знайти своє обов'язкове пряме закріплення в Конституції України. Передумови для цього існують у вигляді передбаченого Конституцією договірного порядку об'єднання коштів територіальних громад, органів місцевого самоврядування з метою реалізації спільних проектів. Запропоновано зміни до відповідних конституційних формулювань, що передбачають діяльність виключно на підставі і у спосіб, передбачений законами України. Зроблено висновок, що адміністративний договір є особливою формою реалізації публічного інтересу, що, на думку автора, виключає взаємні господарські зобов'язання сторін, і постає у формі правового акта нормативного або індивідуального характеру, право укладання і виконання якого має бути чітко визначено Конституцією.

Ключові слова: адміністративний договір, правовий акт, конституційно-правові засади, публічне адміністрування, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Розглядаючи дану тему, ми розуміємо, що вона є однією з популярних точок досліджень, тим, що називається «over researched», утім, кількість публікацій, здається,

жодним чином не сприяла просуванню цього інституту у практику, систематизації відносин, що мають регулюватись такими договорами, дослідженню джерел договірної компетенції суб'єктів

Конституційно-правові засади організації
та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування

договору, і в цілому складається авторське враження, що проблема є висвітленою, але не вирішеною.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Адміністративний договір в тих чи інших аспектах його існування досліджувався широким колом науковців, згадати яких поіменно не дозволяє формат даної праці, проте під час підготовки матеріалу було вивчено роботи таких представників адміністративного права, як М.Ю. Довгань, С.О. Короєд, В.І. Олефір, В.С. Стефанюк, В.І. Курило та ін. Зв'язок між Конституцією та адміністративним договором цими авторами розглядався опосередковано.

Мета статті – дослідити перспективи та обґрунтувати необхідність конституційно-правового закріплення правового інституту адміністративного договору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перед початком викладення матеріалу варто було б визначитись, чому саме адміністративного договору не вистачає в Конституції і чому автор не намагається шукати там інших правових інститутів, пов'язаних із договором, таких як цивільний чи господарський договори?

Для відповіді на це запитання слід зазначити, що інститут адміністративних договорів у Конституції існує, хоч і в дещо прихованому вигляді, що відмічено в літературі вже давно [1], а в цілому договір і договірне регулювання поширюються на публічно-правові галузі [2, с. 179, 3, с. 69]. Автор погоджується із правильністю такої постановки питання, справалише в тому, чи варто повноцінно «розгорнути» цей інститут на конституційному рівні.

Цивільний і господарський договір у Конституції не згадується зовсім, і це теж, на нашу думку, є правильним, тому що питань адміністрування, влади і підпорядкування ні цивільний, ні господарський договір не вирішують. Відсутність (або наявність тише опосередкованих згадок) у Конституції

адміністративного договору нічим не може бути виправдана, оскільки він корінним чином відрізняється від наведених приватно-правових інститутів. Аналогії між адміністративним договором і іншогогалузевими договірними інститутами так само мали місце [4], проте крапка в цьому питанні ще довго не буде поставлена.

Для цілей даного дослідження будемо вважати і господарський договір приватно-правовим інститутом, хоча це питання, як і решта 99% питань у правовій науці і практиці, є дискусійним, що характеризує суспільні науки в цілому.

Так, представники науки цивільного права можуть висловлювати сумніви в існуванні господарського договору як окремого феномену, а в адміністративному праві висловлювалась позиція, згідно з якою вагома частина господарських договорів є насправді адміністративними, наприклад: «Державне замовлення є підставою для укладення державного контракту – договору, укладеного державним замовником від імені держави із суб'єктом господарювання – виконавцем державного замовлення, в якому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються їхні господарські відносини. Аналіз ознак такого контракту дозволив віднести його до одного з різновидів адміністративного договору» [5, с. 6].

Ще одну частину господарських договорів воліють зараховувати до адміністративних В.І. Олефір та С.О. Короєд, а саме наводять як приклад «договір про розрахунки за надані послуги з перевезення залізницею студентів вищих навчальних закладів та учнів професійно-технічних навчальних, за яким залізниця здійснює пільгове перевезення студентів вищих навчальних закладів, а Міністерство освіти та науки України зобов'язано відшкодувати залізниці витрати на забезпечення пільгового перевезення

студентів». Як риса такого договору наводиться те, що «від укладення адміністративного договору його сторони відмовитись не можуть, а його умови визначаються законодавством; укладення такого договору відбувається на виконання закону для задоволення публічних інтересів, а правовий режим цього договору містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права» [6]. В.С. Стефанюк, спираючись на законодавство про соціальні послуги, стверджує, «що суб'єкти, що надають соціальні послуги, на договірних засадах можуть залучати для виконання цієї роботи інші підприємства, установи, організації, фізичних осіб, зокрема волонтерів» [1].

Усі вказані автори, таким чином, практично нічого не залишають від предмету господарського права, як ми його розуміємо, адже на підставі подібної методології можна будь-який господарський договір, що містить в основі укладання публічно-правову норму, віднести до адміністративних.

Коли фізична особа приходить до ліцензованої енергопостачальної компанії свого регіону, їй там теж не зможуть відмовити, і навряд чи хтось сумніватиметься, що укладення такого договору з будь-яким жителем регіону відповідає публічним інтересам, а наявність публічно-правових елементів не характеризує їх обов'язково як адміністративно-правові, адже імперативність, як риса договору, характерна для значної кількості господарських договорів.

Так само незрозуміла і наявність відносин влади-підпорядкування, адже які відносини влади-підпорядкування можуть складатись між залізничною компанією і Міністерством освіти?

Так само і будь-яке державне замовлення від оборони до тих самих соціальних послуг переслідує тільки суспільний, публічний інтерес. Отже, з таких міркувань усі договори державного замовлення й усі публічні гос-

подарські договори з регульованими умовами виключаються із предмету господарського права? Або вони можуть бути одночасно і господарськими, й адміністративними? Треба шукати таку концепцію, яка б не перетягувала унормований предмет інших галузей, а викристалізувала б роль і місце адміністративного договору як унікального, невластивого іншим правовим галузям інструменту реалізації публічного адміністрування.

Гіпотезою нашого дослідження є наявність в адміністративного договору деяких рис, які характеризують його як правовий акт, деяких рис правочину [7; 8] і, відповідно, можливість регулювання ним прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб на імперативно-правових засадах ставить його в ряд з іншими видами правових актів та вимагає зазначення в Конституції хоча б із міркувань встановлення фундаментального факту, що органи виконавчої влади в окремих випадках можуть (повинні) діяти на договірних підставах.

Передбачаємо, що навіть за умови згоди з тезою про імперативний характер адміністративного договору не всі погодяться з необхідністю його зазначення в Конституції, оскільки діяти на підставі законів означає в тому числі укладати адміністративні договори на підставі того, що в законі передбачено укладання адміністративних договорів. Але, на нашу думку, це дуже слабка теза.

Може розглядатись і контргіпотеза, згідно з якою адміністративний договір не регулює суспільні відносини на імперативно-правових засадах, не є обов'язковим для фізичних та юридичних осіб, які не є його сторонами, але ця гіпотеза спростовується терміном «адміністративний» у його назві, адже що тоді приватно-правова угода, яка до чогось зобов'язує лише її сторін, робить у масиві адміністративного права?

Вчення про адміністративний договір, ідеї про договірну компетенцію

владних суб'єктів немає в Конституції України, хоча, вважаємо, йому саме місце в тому положенні, де згідно із ч. 2 ст. 19 «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [9; 10].

Висновки. Доповнимо від себе вищенаведене конституційне положення пропозицією: «У межах Конституції та законів України приймати і виконувати взяті на себе договірні зобов'язання, необхідність яких викли-

кана здійсненням державної влади та місцевого самоврядування».

В іншому випадку проблематичним є забезпечення дотримання своїх договірних зобов'язань суб'єктом владних повноважень – органом державної влади або місцевого самоврядування, природа якого як органу, а не юридичної особи з відокремленим майном, взагалі не сприяє реалізації договірних відносин у звичних формах зустрічних господарських операцій, товарно-грошового обігу і майнової відповідальності, проте відкриває інші, публічно-правові сфери застосування договору.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Стефанюк В.С. Адміністративний договір: необхідність впровадження / Верховний Суд України. Інформаційний сервер. URL : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>.
2. Рагуліна К.А. Договір як особлива форма існування правових норм. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Випуск 29. С. 179–189.
3. Теорія держави та права : навч. посіб. / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
4. Завальна Ж.В. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135–139.
5. Довгань М.Ю. Адміністративна відповідальність за порушення порядку державної закупівлі товарів, робіт і послуг : автореф. дис. канд. юрид. наук. Київ : НАУ, 2013. 20 с. URL : http://vuzlib.com.ua/articles/book/1232-Administrativna_vidpovidal/1.html.
6. Олефір В.І., Короєд С.О. Щодо питання нечинності, припинення та скасування адміністративних договорів. *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2014. Вип. 66. С. 90–97. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/dip_2014_66_13.
7. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України : автореф. дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Національний ун-т держ. податкової служби України. Ірпінь, 2008. 39 с.
8. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма : монографія. Київ : Магістр-XXI сторіччя, 2007. 312 с.
9. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
10. Кодекс адміністративного судочинства України 6 липня 2005 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print>.

The article traces theoretically the legal bases of an administrative contract as a means of regulating administrative legal relations, which is not sufficiently regulated by the Constitution of Ukraine. The legal nature of the fixing of the administrative contract in its current form in the Constitution has been established. At the same time, there was a controversy against the possible counter-argumentation, namely the lack of regulation at the constitutional level of other types of treaties governed by sectoral legislation. In parallel, the analysis of individual works in which, according to the author, administrative contracts mistakenly refer to economic-legal contracts in which there is a public-legal element, such as contracts for transfer to the business entity of budgetary compensation for the use of services on a preferential basis or contracts on the provision of services to public authorities to ensure that they exercise their functions. It is argued that in this form an administrative contract cannot be a constitutional-legal institute. Instead, if we really consider an administrative contract as a legal institution that regulates on the basis of harmonization of relations between public administration and the implementation of state-administrative functions, it must find its binding direct binding in the Constitution of Ukraine. The prerequisites for this exist in the form of a contractual order, envisaged by the Constitution, of pooling the funds of territorial communities, local self-government bodies for the purpose of implementing joint projects. Amendments to the relevant constitutional wording are proposed, providing for activities solely on the basis and in the manner provided by the laws of Ukraine. It is concluded that the administrative contract is a special form of realization of public interest, which, in the author's opinion, excludes mutual economic obligations of the parties and comes in the form of a legal act of normative or individual nature, the right of conclusion and execution of which should be clearly defined by the Constitution.

Key words: administrative contract, legal act, constitutional and legal basis, public administration, local government.
