



УДК 340.01

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ДОГОВОРИ: ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ ТВОРЕННЯ

Заболотна Н.Я., к. ю. н.,  
асистент кафедри цивільного права та процесу  
Навчально-науковий інститут права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»

Стаття присвячена особливостям юридичної техніки творення адміністративно-правових договорів. Розглядаються різні підходи до визначення поняття, ознак і видів адміністративно-правових договорів, а також здійснюється обґрунтування вимог юридичної техніки їх творення.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий договір, юридична техніка творення договорів, засоби юридичної техніки, прийоми юридичної техніки.

Статья посвящена особенностям юридической техники создания административно-правовых договоров. Рассматриваются различные подходы к определению понятия, признаков и видов административно-правовых договоров, а также осуществляется обоснование их требований.

**Ключевые слова:** административно-правовой договор, юридическая техника творения договоров, средства юридической техники, приемы юридической техники.

Zabolotna N.Ya. ADMINISTRATIVE AGREEMENTS: SOME PECULIARITIES OF LEGAL TECHNIQUE FORMATION

The article is devoted to peculiarities of the legal technique of administrative agreements formation. The different approaches to the definition of notions, characteristics, and types of administrative agreements and their formation are considered. The substantiation of the legal technique requirements has been conducted.

**Key words:** administrative agreement, legal technique of agreement formation, means legal technique, methods of legal technique.

**Постановка проблеми.** Техніка творення нормативно-правового договору є складним поняттям. Важливість дотримання правил юридичної техніки під час проектування нормативно-правового договору полягає в тому, що вона слугує інструментом для запобігання правовим колізіям і різного роду неузгодженостям. Належне застосування правил юридичної техніки дає змогу позбутись проблем неправильного тлумачення норм відповідного нормативно-правового договору, а також структурувати відповідні його положення. За допомогою засобів юридичної техніки можна досягти логічності в побудові тексту нормативно-правового договору, простоти мови та викладу положень, адекватності розуміння, інтерпретації юридичних термінів, якими цей договір оперує.

**Ступінь розробленості проблеми.** Юридична техніка творення адміністративного нормативно-правового договору становить важливий і досі малодосліджений у правовій науці України складник юридичної техніки творення. Деякі проблеми теми відображено в працях А. Дьоміна, О. Йоффе, А. Мясіна, О. Мережка, В. Нерсисянца, Н. Пархоменка, Ю. Фрицького, Г. Галущенко, О. Назаренко, В. Репецького, Ю. Горшеневої, Ж. Завальної, С. Алексеева, О. Бандурки, Т. Кашаніної, Л. Луць, Л. Пригари, О. Скаун, Є. Васьковського, О. Лазарева, П. Недбайла, А. Піголкина, П. Рабіновича, О. Черданцева тощо.

**Метою статті** є з'ясування особливостей творення адміністративно-правових договорів за допомогою засобів і прийомів юридичної техніки.

**Виклад основного матеріалу.** Численні дискусії про поняття, правову природу та

види не оминули й адміністративний нормативно-правовий договір. Особливості юридичної техніки творення цього договору можна виділити, аналізуючи, зокрема, його загальні особливості.

Для того щоб визначити поняття адміністративного нормативно-правового договору, спершу встановимо його конститутивні ознаки. Традиційно в юридичній літературі немає єдиної точки зору стосовно переліку таких ознак. Наприклад, В. Новосьолов вважає, що адміністративно-правові договори володіють лише двома істотними ознаками. Перша з них – це те, що в договорах цієї групи втілюється принцип договірної нерівності, тобто одна сторона має перевагу над іншою у формі владного повноваження. Друга ознака адміністративно-правового договору передбачає наявність згоди сторін під час його укладення [1, с. 43].

Деякі інші ознаки адміністративного договору виділяє С. Курчевська. На її думку, адміністративний договір – це передусім рівноправний засіб правового регулювання в публічно-правовій сфері (хоча він може застосовуватися й у приватноправовій сфері теж). Такий договір має публічно-правову природу, що зумовлена предметом правового регулювання. Він спрямований на задоволення публічних інтересів на основі принципу їх балансування з інтересами приватними. Однією з його сторін є суб'єкт владних повноважень. І, крім того, адміністративні договори закріплюють як рекомендаційні норми, так і норми обов'язкові. Тому вони повинні укладатись у письмовій формі [2, с. 88–90].

Ще інші ознаки адміністративного договору виокремлює Ю. Горшенева. Вона вважає,

що обов'язковим учасником адміністративного нормативно-правового договору є орган державного управління, який реалізує публічний інтерес, а не приватний; перелік питань, що передбачають договірне адміністративно-правове регулювання, а також форму такого регулювання, визначає закон чи підзаконний нормативно-правовий акт, але не сторони адміністративно-правового договору; останній укладається на основі й для виконання адміністративно-розпорядчого акта; такий договір є засобом «точкового» регулювання [3, с. 98–99].

Іншу позицію щодо ознак адміністративного договору запропонував А. Єлістратов. Він зарахував до особливих ознак те, що адміністративний договір тісно пов'язаний з одностороннім адміністративним актом. Також автор вважає, що суб'єктом такого договору завжди є особа публічного права, а сам адміністративний договір укладається на основі правової рівності сторін [4, с. 161–165]. Як бачимо, вчений дещо розширив суб'єктний склад адміністративного договору, вважаючи, що його стороною має бути особа публічного права, а не суб'єкт владних повноважень.

У вітчизняній юридичній науці до особливих ознак адміністративного договору С. Скворцов зараховує такі: спеціальний суб'єкт укладення – орган державної виконавчої влади; метою укладення адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; взаємопов'язаність з одностороннім адміністративним актом; юридичною основою є норми адміністративного права; його дія поширюється й на інших суб'єктів, тобто неучасників адміністративного договору; особлива процедура укладення адміністративних договорів; адміністративний договір є одночасно юридичним фактом [5, с. 108].

Усі ці ознаки автор ділить на обов'язкові та факультативні. Перші дві зараховує до обов'язкових, а інші – до факультативних. Факультативні ознаки, на думку автора, – це такі, що властиві окремим видам адміністративного договору.

Беручи до уваги вищенаведене, можна стверджувати, що адміністративний договір – це публічно-правова домовленість стосовно задоволення інтересів публічного характеру, яка досягається на основі норм адміністративного права із суб'єктом владних повноважень, що діє в межах визначеної законом владної управлінської функції.

З огляду на те, що ми визначаємо адміністративний договір через поняття публічно-правової домовленості, варто з'ясувати, як розуміти останнє. На думку С. Скворцова, публічно-правова домовленість – це угода, укладена на основі норм публічного права з метою задоволення суспільних інтересів, що виходять за рамки приватноправового регулювання [5, с. 85–86]. Адміністративний договір є лише одним із видів публічно-правових домовленостей, оскільки до них можна зарахувати договори конституційні, міжнародні й інші договори у сфері регулювання публічних правовідносин. Отже, поняття публічно-правової домовленості є ширшим, ніж поняття «адміністративний договір».

Нормативне визначення адміністративного договору закріплене в Кодексі адміністративного судочинства України [6]. Адміністративний договір у цьому Кодексі (п. 14 ч. 1 ст. 3) законодавець визначає як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди. На жаль, ні доктринальне, ні нормативне визначення адміністративного договору не дають змоги розмежувати його з індивідуальними (зокрема цивільними) договорами.

Говорячи про види адміністративного нормативно-правового договору, доцільно згадати про різноманітність наукових позицій щодо зарахування окремих видів договорів до адміністративних. Так, у науці адміністративного права розрізняють адміністративні договори, насамперед беручи до уваги учасників правовідносин. Відтак договори за цим критерієм ділять на внутрішньоапаратні та зовнішньоапаратні. Перші укладаються сторонами, що є структурними одиницями системи органів виконавчої влади, а другі мають місце, коли структурні одиниці цієї системи вступають у договірні відносини з громадянами, державними й недержавними організаціями [7, с. 174].

Крім того, адміністративні договори ділять на субординаційні та координаційні. Критерієм такого поділу є наявність чи відсутність будь-якого виду підпорядкування одного учасника договору іншому. Відповідно, координаційні договори укладаються між рівноправними, тобто такими, що не знаходяться в підпорядкуванні один одного, суб'єктами. Відмінними є субординаційні адміністративні договори, які укладаються між суб'єктами, що знаходяться в підпорядкуванні один одного. В останньому випадку адміністративний договір є альтернативним засобом урегулювання правовідносин, тому що суб'єкт владних повноважень може видати в межах своєї компетенції управлінський акт (прикладом договорів останньої групи є податкові угоди).

І. Синдеева пропонує таку класифікацію адміністративних договорів:

залежно від мети суб'єктів, що укладають такий договір, – нормативні й індивідуальні; за кількістю учасників – двосторонні та багатосторонні; за ознакою формальної рівності суб'єктів – рівноправні й нерівноправні; залежно від обов'язковості виконання договору – добровільні та примусові; залежно від форми адміністративного договору – письмові, усні й спеціальні; за предметом правового регулювання – договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про вступ громадян на державну службу (службові контракти) [8, с. 113–126].

Видається, що й така класифікація не дає змоги виокремити з-поміж адміністративних договорів ті, які характеризуються нормативністю. Так, компетенційні договори (договори про компетенцію) не завжди належатимуть до групи адміністративних. Р. Ромашов та О. Шукшина як приклад договору про компетенцію наводять Федеративний договір РФ про розмежування предмета відання й повно-



важень між федеральними органами державної влади РФ та органами державної влади республік у складі Федерації, країв, областей і автономних округів, укладений 18 березня 1992 року [9, с. 159]. Фактично згаданий автор ототожнює поняття федеративного договору й адміністративного договору про компетенцію. Відтак, як видається, зарахування конкретного виду договору до групи конституційних (федеративних) чи адміністративних залежить від устрою держави: федеративні договори про компетенцію належать до конституційних у державах із федеративним устроєм, а в унітарних державах договори про компетенцію належать до адміністративних.

З огляду на все вищевикладене, адміністративні договори можна поділити на правовстановлювальні та правореалізуючі. Перші – це нормативно-правові договори, а другі – договори індивідуальної дії. Основними ознаками, які відмежовують адміністративні нормативно-правові договори від адміністративних індивідуальних договорів, є те, що зміст останніх звернений до конкретних адресатів.

Варто зауважити, що таке розмежування договорів на правовстановлювальні та правореалізуючі можливе не в усіх галузях публічного права. Так, усі договори, укладені в рамках міжнародного публічного права, будуть нормативними, проте такими не є всі договори в галузі права адміністративного (хоча обидві галузі права, без сумніву, належать до публічно-правових). Наприклад, до групи індивідуальних адміністративних договорів належить договір про розстрочення податкового зобов'язання. Такого типу індивідуальний договір не може бути зарахований до цивільно-правових у силу його особливостей: учасником цього договору є суб'єкт владних повноважень, який діє в межах наданої йому законом компетенції; під час укладення такого договору реалізується публічний інтерес; сторони цього договору перебувають у відносинах підпорядкування (а, як відомо, цивільно-правовий договір передбачає рівноправність сторін).

Незважаючи на те що вітчизняний законодавець нічого не зазначає про відносини підпорядкування між суб'єктами під час укладення адміністративних договорів, таку ознаку робить визначальною Верховний Суд України. В одному зі своїх інформаційних листів він зазначає: «Якщо суб'єкти (в тому числі орган державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи), хоча б і на реалізацію своїх повноважень, вільно укладають договір відповідно до норм ЦК<sup>1</sup> України, під час укладання такого договору його сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків за договором, можуть відмовитись від його укладання, то такий договір може бути цивільним (господарським), але не адміністративним, оскільки в змісті цього договору відсутні відносини влади і підпорядкування, що є обов'язковими для адміністративного договору, а кожний

суб'єкт такого договору виступає як рівний один до одного» [10].

Установивши особливості адміністративно-правового договору, розглянемо вимоги до юридичної техніки його творення.

До змістових вимог до техніки творення адміністративних нормативно-правових договорів належить передусім вимога адміністративної правосуб'єктності. Вона означає, що хоча б одна сторона договору повинна бути такою правосуб'єктністю наділена. Поняття правосуб'єктності, як відомо із загальної теорії права, передбачає наявність двох елементів: правоздатності й дієздатності. На думку В. Авер'янова, адміністративна правосуб'єктність органів публічної служби передбачає наявність у них компетенції, яка передбачена законодавством, тобто юридично-владних повноважень, що реалізуються з метою виконання завдань і функцій держави [11, с. 193]. Іншими словами, адміністративний договір може укладатись лише суб'єктом, який володіє такою правосуб'єктністю, у межах наданих законом повноважень (на укладення адміністративного нормативно-правового договору посадова особа повинна бути уповноважена законом чи актом органу, який є стороною цього договору).

Нормативною основою укладення адміністративних нормативно-правових договорів є норми адміністративного права, що насамперед визначають істотні умови таких договорів.

У межах змістових вимог до техніки творення адміністративних нормативно-правових договорів варто виділити вимогу до мети такого договору. Він повинен укладатись для реалізації публічного інтересу.

Виконання вимоги обґрунтованості під час творення адміністративного нормативно-правового договору означає, що застосування такого засобу правового регулювання є домірним до обраних правовідносин і буде ефективнішим, ніж видання одностороннього адміністративного акта.

Адміністративний нормативно-правовий договір, як й індивідуальний цивільно-правовий, може бути визнаний недійсним у встановлену законом порядку (він визнається недійсним у тому самому порядку, що й адміністративний нормативно-правовий акт). На відміну від індивідуальних договорів, адміністративний нормативно-правовий договір має особливі наслідки його недійсності. Так, у разі визнання його недійсним скасуванням підлягають усі акти й договори, видані чи укладені на підставі недійсного адміністративного нормативно-правового договору. Тобто чинність актів (договорів), які видаються (укладаються) на основі адміністративного нормативного договору, прямо залежить від належного дотримання формальних вимог до техніки творення останнього (зокрема дотримання організаційно-технічних вимог у тому числі щодо наявності всіх необхідних реквізитів) і, як наслідок, від його дійсності.

Стадії укладення адміністративного договору у вітчизняній юридичній літературі визначала, зокрема, В. Біла. На її думку, є п'ять таких стадій, а саме: організаційна; попе-

<sup>1</sup> Цивільний кодекс (абр.).



редні переговори; узгодження умов договору; підписання; реєстрація адміністративного договору [12]. Процедура укладення адміністративних нормативно-правових договорів і її особливості порівняно з процедурою укладення інших договорів ґрунтовно досліджувались Ж. Завальною. Вона пропонує виділити шість стадій укладення адміністративного договору: організаційна стадія; визначення правосуб'єктності учасників договору; проведення попередніх переговорів; узгодження умов договору; прийняття й укладення договору. Укладення договору, на думку Ж. Завальної, відрізняється від прийняття тим, що на останній стадії договору надається письмова форма і проводиться його державна реєстрація [13, с. 166–169].

Беручи до уваги загальний порядок укладення нормативно-правових договорів, запропонований нами вище, вважаємо, що порядок укладення адміністративних нормативно-правових договорів загалом варто поділити на такі стадії: 1) стадія переговорів (у межах якої здійснюється оферта укладення договору чи ініціювання договірних переговорів; у разі оферти ця стадія закінчується на акцепті оферти іншою стороною); 2) розробка та попереднє обговорення проекту адміністративного договору (у межах цієї стадії сторони узгоджують майбутні умови договору, розробляється його проект; за необхідності може бути створена спеціальна група для розробки цього проекту); 3) укладення адміністративного договору та набрання ним чинності (ця стадія передбачає підписання договору сторонами й за необхідності його реєстрацію; для набрання чинності може передбачатися затвердження договору, тобто отримання його схвалення вищим державним органом).

**Висновки.** Отже, техніку творення адміністративно-правового договору можна визначити як методику укладання й тексту проекту такого договору (включає систему засобів, прийомів, методів, правил і вимог, які застосовуються компетентним суб'єктом з метою творення його внутрішнього змісту та вияву оптимальної правової форми договору), і процедури його укладення й набрання ним чинності.

Змістовими вимогами до техніки творення адміністративного нормативного договору є такі: вимога адміністративної правосуб'єктності (суб'єктом творення такого договору завжди є орган публічної влади); текст договору не повинен обмежувати права та законні

інтереси фізичних чи юридичних осіб; умови, передбачені законодавством, визнаються для такого договору істотними; наявність специфічної мети, котра полягає в реалізації публічного інтересу; творення адміністративного нормативного договору як засобу державного управління має бути домірним потреби в договірному регулюванні певних правовідносин, тобто становити ефективний інструмент правового регулювання. Формальні вимоги до техніки творення адміністративних нормативних договорів виражаються в особливостях його структури й реквізитів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах / В.И. Новоселов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 42–44.
2. Курчевская С.В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы : дисс. ... канд. юрид. наук / С.В. Курчевская. – Воронеж, 2002. – 230 с.
3. Горшенева Ю.А. Нормативный договор как источник права : дисс. ... канд. юрид. наук / Ю.А. Горшенева. – М., 2005. – 174 с.
4. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М. : Изд. Г.А. Лемана, 1914. – 332 с.
5. Скворцов С.С. Административный договор как засіб управлінської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Скворцов. – Х., 2005. – 218 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV в редакції від 11.08.2013 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
7. Бахрах Д.Н. Административное право : [учебник для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : Бек, 1996. – 368 с.
8. Синдеева И.Ю. Административный договор как институт административного права : дисс. ... канд. юрид. наук / И.Ю. Синдеева. – М., 2009. – 184 с.
9. Ромашов Р.А. Договор как формальный источник публичного и частного права / Р.А. Ромашов, Е.Г. Шукшина // Истоки и источники права : [очерки] / под ред. Р.А. Ромашова, Н.С. Нижник. – СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2006. – С. 140–185.
10. Інформаційний лист Верховного Суду України від 26.12.2005 № 3.2.-2005 // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v3-2-700-05?nreg=v3-2-700-05&find=1&text=%DF%EA%F9%EE+%F1%F3%E1%27%BA%EA%F2%E8&x=0&y=0#w11>.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Том 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
12. Біла В.Р. Порядок укладання адміністративних договорів органами державної податкової служби / В.Р. Біла [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012\\_2/9bila.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/9bila.pdf).
13. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірному регулювання адміністративно-правових відносин : [монографія] / Ж.В. Завальна. – Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. – 360 с.