

## ЮРИСДИКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ, ЗОКРЕМА СПОРІВ, ЩО ВИНИКАЮТЬ З ПРИВОДУ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

**ПАВЛОВА Людмила Василівна - здобувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ  
УДК 347.454**

*Исследованы позиции ученых относительно понимания административного договора как регулятора административно-правовых отношений. Обращено внимание на необходимость на законодательном уровне определить, что все споры по публичным договорам, относятся к юрисдикции административных судов, и это станет одной из основ определения компетенции административных судов, а соответственно, обеспечения надлежащей судебной защиты в административном судопроизводстве при решении споров, вытекающие из правоотношений по заключению, исполнению и расторжению административных договоров.*

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, юрисдикція адміністративних судів, публічно-правові спори, адміністративний договір.

### Постановка проблеми

Судова влада в Україні покликана відігравати важливу роль у розбудові демократичної та правової держави, бути ефективним гарантом дієвого та своєчасного захисту прав, свобод та інтересів громадян.

Із моменту прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (КАС України) окремі проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів певною мірою висвітлювалися хіба що в навчальній літературі, низці монографічних робіт та в окремих статтях, опублікованих у періодиці. Однак вони не стали предметом комплексних та системних наукових дослі-

джень, у процесі яких могли б бути сформульовані шляхи вирішення цілої низки правових колізій, що виникають у повсякденні. Практика вирішення судових спорів адміністративними судами ставить на порядок денний нові питання про судову юрисдикцію, які потребують невідкладного вирішення, у тому числі спори, які виникають з приводу укладення та виконання адміністративних договорів. Отже, в межах компетенції адміністративного суду, інститут адміністративного договору, його проблеми і перспективи потребують усе більшого дослідження, вивчення та наукового обґрунтування.

### Аналіз останніх досліджень

Дослідження питань судової юрисдикції, у тому числі і юрисдикції адміністративних судів займалися такі учені, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, Ю. С. Педько, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, О. М. Пасенюк, В. Г. Перепелюк та ін.

### Виклад основного матеріалу

Із започаткуванням адміністративного судочинства в Україні вперше з'явився інститут адміністративного договору, яким є дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди. Виходячи із

законодавчого визначення адміністративного договору, його ознаками є: суб'єктна – обов'язковою стороною в ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин); предметна – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [1].

У свою чергу, Р. О. Куйбіда вважає, що наведені ознаки адміністративного договору є достатніми, але не вичерпними. Наприклад, для адміністративного договору не властиві повною мірою засади вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності, що характерні для регулювання цивільних договорів. Адміністративні договори, на відміну від цивільних, слугують забезпеченню, перш за все, публічних, а не приватних інтересів (хоч це аж ніяк не заперечує можливості реалізації однією зі сторін своїх приватних інтересів). Крім того, що спори, пов'язані з такими договорами, повинні розв'язувати адміністративні суди, тобто вони належать до адміністративної юрисдикції [2].

Таку ж позицію висловив І. Л. Самсін, який зазначав, що ознаки адміністративного договору, які випливають з п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України, є достатніми для кваліфікації, але не є вичерпними [3, с. 381].

У свою чергу, для адміністративних договорів не властиві цивілістичні засади, такі як: 1) принцип юридичної рівності сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обов'язково наділяється владними контролюючими функціями та правом накладати санкції; 2) принцип вільного волевиявлення сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обмежений у виборі контрагента чітко прописаною процедурою підготовки та укладання договору і може відмовити в укладанні договору виключно з визначених законодавством підстав; 3) принцип свободи договору витісняється детальним нормативним регламентуванням його змісту.

Разом із тим публічно-правовий характер адміністративного договору цілком визначає його юридичну природу, проте

його умови можуть містити й приватноправові елементи і регламентуватись, зокрема, нормами цивільного, господарського чи трудового права відповідно в договорах підряду (наприклад, муніципального чи державного значення), договорах про надання соціальних послуг, договорах про проходження державної служби.

Звичайно, з формально-юридичної точки зору, адміністративний договір позбавлений цивільно-правових принципів «вільного волевиявлення сторін», «свободи договору», «рівності сторін договору». Разом із тим відсутність цивільно-правових принципів не наділяє суб'єкта владних повноважень в адміністративному договорі необмеженими повноваженнями і не ставить іншу сторону (якщо це суб'єкт приватного права) у безправне становище. Зазначені принципи видозмінюються та набирають іншої форми або компенсуються спеціальними механізмами захисту «прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень» (як це передбачено в ч. 1 ст. 2 КАС України) [3, с. 382].

Отже, адміністративним судочинством не повністю розкрито поняття адміністративного договору, точніше не всіх адміністративних договорів, оскільки вони є різні, у нормі зазначені лише загальні ознаки адміністративного договору. Однак, якщо виходити з цих ознак, то не кожен адміністративний договір буде таким у розумінні КАС України. Хоча науковці відносять до спорів адміністративної юрисдикції не тільки адміністративні договори, які є такими у розумінні КАС, а й інші адміністративні договори.

Стефанюк В. С., наприклад, визначав адміністративний договір як договір, побудований на публічно-правових нормах, який регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права,

один із яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин. Він вказував, що цей договір впливає з адміністративних правовідносин та повинен бути добровільним волевиявленням сторін, однією з яких є суб'єкт владних повноважень. Тобто вчений виключає наявність примусу, владного зобов'язання в адміністративному договорі та вказує на добровільність і волевиявлення сторін під час його укладення [4].

К. К. Афанасьєв вказує, що адміністративний договір — це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [5].

У свою чергу Ж. В. Завальна визнає адміністративний договір як одну із форм договірного регулювання адміністративних відносин, що виникають між суб'єктами владних повноважень. У даному випадку, вчена обмежується окремим колом суб'єктів, які укладають адміністративні договори, тобто це суб'єкти владних повноважень [6, с. 6].

У ході подальшого дослідження - Ж. В. Завальна виокремлює основні ознаки адміністративних (управлінських) договорів, а саме: адміністративну правосуб'єктність та предмет, і на підставі яких здійснює класифікацію останніх: 1) між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень «Про місцеве самоврядування в Україні»; 2) між органами місцевого самоврядування про перерозподіл власних бюджетних коштів (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», Бюджетний кодекс України); 3) між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та

організацій, а також щодо створення для цього відповідних органів і служб (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); 4) між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»); 5) за участю органу державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»; 6) про співпрацю, взаємодію правоохоронних органів у проведенні оперативних та інших спільних заходів відповідно до Закону України «Про міліцію» [6, с. 20].

У даному випадку не виникає спірних питань щодо врегулювання договірних адміністративних відносин, оскільки спір буде виникати між суб'єктами владних повноважень, і це є компетенцією адміністративних судів.

Цілком погоджуємось із позицією Н. Нижник щодо розуміння адміністративного договору, як правової форми реалізації органами державної влади та місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами владно-управлінських функцій, що проявляється у волевиявленні двох або більше сторін (суб'єктів адміністративного права, які володіють адміністративною правосуб'єктністю, одна з яких обов'язково наділена владними повноваженнями), та дії яких спрямовані на виникнення, зміну чи припинення адміністративних прав та обов'язків з метою задоволення своїх потреб та інтересів у сфері публічного управління [7, с. 157].

Адміністративний договір розглядається як правова форма реалізації владних повноважень, оскільки передбачає застосування адміністративно-правових норм, використання засобів владно-управлінської діяльності у сфері публічно-правового регулювання, визначення додаткових гарантій фізичним/юридичним особам у адміністративно-договірних відносинах.

На думку М. І. Смоковича, з метою визначення поняття адміністративного договору слід виходити з поділу договорів на

публічні і приватні. Адміністративний договір повинен бути різновидом публічного, а підрізновидом адміністративного договору буде адміністративний договір у розумінні КАС України [8, с. 19].

У свою чергу, М. І. Смокович визначає адміністративний договір як договір, побудований на публічно-правових нормах, який регулює добровільне узгодження волі двох (або більше) суб'єктів права, одним із яких є суб'єкт владних повноважень, про встановлення (припинення, зміну) взаємних прав, обов'язків та відповідальності, у тому числі договори, спрямовані на реалізацію владних управлінських функцій, делегування повноважень, контракти з використанням бюджетних коштів на забезпечення діяльності суб'єктів владних повноважень та договори про оренду державного майна [9, с. 76–77].

Погоджуючись із М. І. Смокович щодо визначення адміністративного договору, хотілось зазначити, що вченим закладається у визначення види адміністративного договору, з метою законодавчого закріплення юрисдикції адміністративних судів щодо розгляду спорів, які виникають із так званих адміністративних договорів, а саме: публічні угоди; контракти для забезпечення потреб суб'єктів владних повноважень; делегування повноважень; концесія державного майна.

Як зазначає В. Г. Перепелюк, договір відноситься до категорії адміністративних договорів, якщо йому притаманні одночасно такі риси: 1) хоча б однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень; 2) права та обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта; 3) договір укладається з метою задоволення публічних потреб; 4) складовою частиною предмету договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; 5) порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права. Для окремих категорій адміністративних договорів закон може

передбачати у якості обов'язкових також інші, додаткові риси [10, с. 48].

Отже, адміністративний договір у розумінні КАС України як різновид публічного договору є добровільна угода двох і більше сторін, одна з яких є суб'єктом владних повноважень, за якою, з метою реалізації владних управлінських функцій цього суб'єкта владних повноважень, останній передає іншій стороні (суб'єкту владних повноважень або приватній особі) свої права та обов'язки.

Слід зазначити, що проблема встановлення юрисдикції адміністративних судів через управлінську функцію в розумінні прямого підпорядкування особи владному органу породжена напрацьованим за радянських часів підходом визначення адміністративного права як управлінського або пов'язаного з державним управлінням. Єдиної точки зору щодо визначення поняття державного управління немає. Новий тлумачний словник української мови визначає управління як спрямування діяльності, роботи кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, керувати [11, с. 624].

Як зазначає М. І. Цуркан, основним критерієм віднесення спору до юрисдикції адміністративного суду є його публічно-правовий зміст. Спір набуває ознак публічності в разі, якщо: у ньому переважає публічний інтерес; відносини врегульовано переважно нормами публічного права; методом правового регулювання виступає переважно субординація; у ньому беруть участь державні органи, їхні посадові чи службові особи. Посилання на управлінські функції останніх є допоміжним (факультативним) критерієм, який для цілей і завдань адміністративного судочинства варто розуміти як діяльність усіх державних органів з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань [12, с. 18].

Крім того, пов'язаність змісту угоди із відповідною владною управлінською функцією зумовлює такі додаткові риси адміністративного договору: 1) складовою частиною предмету угоди є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; 2) порядок укладен-

ня та виконання угоди регулюється норма-ми публічного права, крім випадків, коли закон передбачає необхідність застосування окремих норм цивільного права [10, с. 48].

Виходячи з указаних позицій та аналізу процесуального законодавства, слід сказати, що за адміністративним договором суб'єкт владних повноважень свої права та обов'язки повинен передати іншій стороні в договорі. Саме з цього повинні виходити суди для визначення судової юрисдикції спору щодо укладання, виконання та розірвання адміністративного договору. Тому, вважаємо, підхід, що склався у судовій практиці щодо визначення поняття адміністративного договору, розширює компетенцію адміністративних судів під час розв'язання спорів щодо адміністративних договорів, які в розумінні КАС України не є такими.

Слід зазначити, що необхідно на законодавчому рівні визначити, що всі публічні договори, точніше спори щодо таких договорів, належать до юрисдикції адміністративних судів, але для цього науковцями слід дати чітке визначення поняття публічного договору, після чого цьому поняттю необхідно надати силу закону. Тобто наука й законодавець повинні розв'язувати цю проблему паралельно і спільно. Її розв'язання стане однією із заповуток визначення компетенції адміністративних судів, а, відповідно, забезпечення належного судового захисту в адміністративному судочинстві під час розв'язання спорів, які впливають із правовідносин щодо укладення, виконання та розірвання адміністративних договорів.

Зважаючи на те, що адміністративний договір – це явище, запозичене із практики інших країн, то досвід деяких європейських держав підтверджує, що в Європі відсутнє уніфіковане розуміння адміністративного договору. В одних країнах договори за участю адміністративних органів визнаються сферою приватного права (Литва), в інших – їхня сфера застосування досить вузька (Латвія), дещо ширша (Естонія, Німеччина) або й дуже широка (Франція). Питання адміністративних договорів зазвичай регулюють адміністративно-проце-

дурні кодекси, спеціальні закони стосовно окремих видів контрактів, а за відсутності регулювання застосовують положення цивільного договірного права. Певні види договорів можуть бути прямо визначені законом як адміністративні, а в інших випадках їхню природу з'ясовує суд [1].

Висновок. Таким чином, враховуючи широке використання в діяльності суб'єктів владних повноважень адміністративних договорів, у законодавстві України дотепер чітко не врегульовано питання їх укладання, виконання, зміни та припинення. У свою чергу, наука адміністративного права не має чітких орієнтирів щодо визначення адміністративного договору, встановлення умов його укладання, порядку припинення, визнання недійсним. Таке положення законодавчої бази привносить суперечності у застосуванні адміністративних форм реалізації владних повноважень, і тим більш у процедурний порядок розгляду справ у адміністративних судах.

#### **Література**

1. Висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK\\_admin\\_dogovir.rar](http://www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK_admin_dogovir.rar)
2. Куйбіда Р. О. Межі адміністративної юрисдикції : спірні питання / Р. О. Куйбіда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=&d=682>
3. Самсін І. Л. Спори, що виникають з адміністративних договорів / І. Л. Самсін // Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
4. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк. – Х. : Консум, 2003. – 473 с.
5. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори : реалії та перспективи / К. К. Афанасьєв. – Луганск : РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.
6. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право;



**АНОТАЦІЯ**

*Досліджено позиції вчених щодо розуміння адміністративного договору як регулятора адміністративно-правових відносин. Звернуто увагу на необхідності на законодавчому рівні визначити, що всі спори щодо публічних договорів належать до юрисдикції адміністративних судів, і це стане однією із заповнених визначення компетенції адміністративних судів, а відповідно, забезпечення належного судового захисту в адміністративному судочинстві під час розв'язання спорів, які впливають із правовідносин щодо укладення, виконання та розірвання адміністративних договорів.*

**SUMMARY**

*Investigated the position of scientists in understanding the administrative contract as a regulator of the administrative-legal relations. Attention is paid to the need for the legislation to determine all disputes concerning public contracts, are under the jurisdiction of the administrative courts, and this will be one of the keys to determining the competence of administrative courts, and accordingly, the proper remedy in administrative proceedings in the dispute resolution arising out of legal relationships on the conclusion, performance and termination of administrative contracts.*

інформаційне право» / Ж. В. Завальна. – Х., 2010. – 29 с.

7. Нижник Н. Адміністративний договір як предмет судового оскарження в адміністративному судочинстві України : теоретичні питання / Н. Нижник, О. Муза // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. пр. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. – Х. : Право, 2011. – № 3 (66). – С. 155–162.

8. Смокович М. Окремі аспекти визначення поняття адміністративного договору / М. Смокович // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2010. – № 3. – С. 9– 22.

9. Смокович М. І. Адміністративний договір: примус чи волевиявлення / М. І. Смокович // Право і безпека. – 2012. – № 2 (44). – С. 72–77.

10. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство : проблеми практики / - В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, – 272 с.

11. Новий тлумачний словник української мови. – К. : Вид. «Аконіт», 2008. – Т. 3. – С. 624.

12. Цуркан М. Владна управлінська функція як критерій віднесення справи до адміністративного судочинства / М. Цуркан // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 1. – С. 13–20.