ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА
ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА

Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису

ПИСАРЕНКО ОЛЕКСАНДРА ВАЛЕРІЇВНА

УДК 342.951:342.924)

ДИСЕРТАЦІЯ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Спеціальність 081 Право
Галузь знань 08 Право

Подається на здобуття ступеня доктора філософії
Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело _____ О. В. Писаренко

Науковий керівник:
Буханевич О.М.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України

Хмельницький – 2026

АНОТАЦІЯ

Писаренко О. В. Адміністративно--правові засади застосування – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 Право у галузі знань 08 Право. – Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2026.

Дисертацію присвячено виявлення основних теоретичних та прикладних проблем, а також формування наукових висновків та пропозицій стосовно вдосконалення чинного адміністративного законодавства з питань застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації з урахуванням національного та європейського досвіду у цій сфері.

В дисертації на підставі вивчення досягнень адміністративно-правової доктрини здійснено аналіз теоретико-правових проблем визначено поняття адміністративного договору у правовій доктрині, розкрито його місце у системі інструментів діяльності публічної адміністрації; розкрито правові аспекти визначення правової природи адміністративного договору, його істотні умови та процедуру укладення, його класифікацію у адміністративно-правовій доктрині; визначено прикладні особливості застосування окремих видів адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, в тому числі: про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів; про регулювання діяльності щодо надання послуг перевезень пасажирів, застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини; розкрито проблемні питання діяльності місцевих органів публічної адміністрації щодо застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації; з’ясовано зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації; запропоновано науково-обґрунтовані пропозиції

по вдосконаленню норм законодавства, якими врегульовано питання застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації.

Зокрема, в дисертації визначено поняття адміністративного договору як правового акту органу публічної адміністрації, яким здійснюється договірне регулювання питань компетенції, взаємодії та фінансування органів публічної адміністрації, надання ними адміністративних послуг або реалізації адміністративно-процедурних повноважень, інших питань публічно-правового характеру, визначених в законі, що базується на домовленості органу публічної адміністрації з іншим органом, фізичною чи юридичною особою на визначення взаємних прав та обов'язків, повноважень сторін договору у публічно-правовій сфері, за умови законодавчого визначення можливості укладення такого договору. З метою визначення правової природи адміністративного договору виділено формальний, функціональний, комплексний, суб'єктний, методологічний, договірний, змістовний та компетенційно-установчий підходи до розуміння сутності адміністративного договору.

Автор визначає перелік ознак адміністративного договору: а) особливий інструмент діяльності органів публічної адміністрації у сферах, визначених в законі, що допомагає ефективно вирішувати ці та інші питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенції відповідних державних органів із використанням приватно-правових інструментів у адміністративних правовідносинах; б) публічність адміністративного договору; в) пов'язаність прав та обов'язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноважень цих органів, що можуть бути здійснені в договірному порядку; г) виключна пойменованість адміністративних договорів, визначення їх змісту, порядку укладення, зміни та розірвання, істотних умови адміністративного договору виключно в законодавстві; д) місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору, а для врегулювання питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії – сторонами такого

договору є лише місцеві органи публічної адміністрації; е) відносна свобода укладення договору, обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору (в тому числі через проведення конкурсних процедур) або можливістю лише уточнити окремі умови без права не укладати адміністративний договір; є) відсутність балансу у правах та обов'язків сторін адміністративного договору, у яких лише одна сторона є місцевим органом публічної адміністрації, а в інших випадках – та сторона, яка здійснює делегування повноважень; ж) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції; з) можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру; і) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають виняткова в письмовій формі; й) спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються в порядку адміністративного судочинства.

На основі нормативних та доктринальних джерел автор пропонує виділити такі стадії укладення адміністративних договорів: а) організаційна (підготовча) стадія (що може включати інформування такої про необхідність укладення адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої сторони для укладання договору); б) проведення конкурсного відбору у з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір у випадках, передбачених законодавством; в) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження; г) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено

адміністративний договір – цій стадії передує оголошення результатів конкурсного відбору і проведення переговорів з метою досягнення згоди щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору; д) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов'язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору. Крім того, автором визначено стадії укладення охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину, а також істотні умови такого договору. Визначено, що істотними умовами такого договору є: предмет договору, а саме зобов'язання власника (користувача) щодо охорони пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; строк договору; вид використання пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; права органу охорони щодо здійснення контролю за дотриманням правил утримання зазначеної пам'ятки та режиму використання пам'ятки (її частини), її території та для її наукового обстеження; перелік робіт, які зобов'язаний провести власник (користувач) з метою збереження пам'ятки (її частини) та створення належних умов для її використання; відповідальність власника (користувача) за самовільне проведення робіт, пов'язаних з перебудовою чи переробленням, які призвели до спотворення пам'ятки, її території, порушення власником (користувачем) вимог законодавства та невиконання умов цього договору.

На підставі дослідження доктринальних джерел автором виділено такі критерії класифікації адміністративних договорів: 1) за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів (за змістом); 2) залежно від суб'єктного складу (за характером взаємовідносин між сторонами); 3) за характером приписів у адміністративних договорах.

В дисертації визначено правову природу окремих адміністративних договорів: про розмежування компетенції, делегування публічно-владних

управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, про організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, охоронних договорів, виділено їх ознаки та істотні умови, а щодо договору про організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування – також принципи здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору, а також недоліки правового регулювання питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів місцевими органами публічної адміністрації.

У дисертації зазначається щодо визначення сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації європейських держав, в тому числі за законодавством Франції, Німеччини, Молдови, Польщі, Латвії, Естонії та Чехії. Виділено напрямки удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації, в тому числі запропоновано використати німецький досвід правового регулювання адміністративних договорів і передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття та сферу застосування адміністративних договорів, а також визначити положення про порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів, а також істотні умови окремих адміністративних договорів.

SUMMARY

Pysarenko O. V. Administrative and legal principles of applying an administrative contract in the activities of local public administration bodies. – *Qualifying scientific work as a manuscript.*

The dissertation on obtaining a scientific degree of the doctor of philosophy on a specialty 081 Law in the field of knowledge 08 Law. – Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law, 2026.

The dissertation is devoted to identifying the main theoretical and applied problems, as well as the formation of scientific conclusions and proposals for improving the current administrative legislation on the application of administrative contracts in the activities of local public administration bodies, taking into account national and European experience in this area.

The dissertation, based on the study of the achievements of administrative and legal doctrine, analyzes theoretical and legal problems, defines the concept of an administrative contract in legal doctrine, reveals its place in the system of instruments of public administration activity; reveals the legal aspects of determining the legal nature of an administrative contract, its essential conditions and procedure for concluding it, its classification in the administrative and legal doctrine; identifies the applied features of the application of certain types of administrative contracts in the activities of local public administration bodies, including: on the delimitation of competence, delegation of public-power management functions, determining the procedure for interaction and redistribution or pooling of budget funds; on the regulation of activities related to the provision of passenger transportation services, the application of administrative contracts in the field of cultural heritage protection; The problematic issues of the activities of local public administration bodies regarding the application of administrative contracts by local public administration bodies were revealed; foreign experience in legal regulation of the application of administrative contracts in the activities of local public administration bodies was clarified; scientifically substantiated proposals were proposed to improve the norms of legislation that regulate the issue of the application of administrative contracts by local public administration bodies.

In particular, the dissertation defines the concept of an administrative contract as a legal act of a public administration body, which carries out contractual regulation of issues of competence, interaction and financing of public administration bodies,

provision of administrative services by them or exercise of administrative and procedural powers, other issues of a public law nature, defined in the law, which is based on an agreement of a public administration body with another body, an individual or a legal entity to determine mutual rights and obligations, powers of the parties to the contract in the public law sphere, provided that the legislative definition of the possibility of concluding such a contract is established. In order to determine the legal nature of an administrative contract, formal, functional, complex, subject, methodological, contractual, substantive and competence-establishment approaches to understanding the essence of an administrative contract are distinguished.

The author defines a list of features of an administrative contract: a) a special tool for the activities of public administration bodies in the areas defined by law, which helps to effectively resolve these and other issues facing the public administration body, while ensuring compliance with the legislation and the competence of the relevant state bodies using private law instruments in administrative legal relations; b) the publicity of the administrative contract; c) the connection of the rights and obligations of the local public administration body with the powers of these bodies defined in the legislation, which can be exercised in a contractual manner; d) the exclusive naming of administrative contracts, the definition of their content, the procedure for concluding, amending and terminating, and the essential terms of the administrative contract exclusively in the legislation; e) the local public administration body is a mandatory party to the administrative contract, and to resolve issues of delimitation of competence or determining the procedure for interaction, only local public administration bodies are parties to such a contract; f) relative freedom to conclude a contract, limited by the requirements of the legislation on establishing the conditions for participation in the procedure for concluding a contract (including through competitive procedures) or the possibility of only specifying individual conditions without the right not to conclude an administrative contract; g) lack of balance in the rights and obligations of the parties to an administrative contract, in which only one party is a local public administration body, and in other cases - the party that exercises delegation of powers; g) a component of the subject of the contract

is a decision, action or inaction of a subject of government authority that falls within the scope of the relevant management function; h) the possibility of subsidiary application of civil law in cases not regulated by the legislation on administrative contracts and on administrative procedure; i) increased requirements for the form and content of administrative contracts, which are concluded exclusively in writing; j) controversial issues arising in connection with the conclusion of an administrative contract, its execution, the validity of the contract or its individual provisions are resolved in administrative proceedings.

Based on regulatory and doctrinal sources, the author proposes to distinguish the following stages of concluding administrative contracts: a) organizational (preparatory) stage (which may include informing the person obliged to conclude an administrative contract about the need to conclude an administrative contract or contacting the other party to conclude the contract); b) conducting a competitive selection in order to determine the winner with whom the administrative contract will be concluded in cases provided for by law; c) approval of the draft administrative contract with the public administration body implementing state policy in the area in which the administrative contract is concluded, approval of the terms and parties to the contract in cases where such approval is provided for by law; d) registration of contractual legal relations, signing of the administrative contract and approval of it with interested bodies; in the case of conducting a competitive selection in order to determine the winner with whom the administrative contract will be concluded - this stage is preceded by the announcement of the results of the competitive selection and negotiations in order to reach an agreement on conditions not provided for by law and the terms of the competitive selection; e) execution of an administrative contract, including the taking of measures by a local public administration body related to the exercise of control over the proper execution of the terms of the contract. In addition, the author has determined the stages of concluding a protection contract for a cultural heritage monument or part thereof and for a newly discovered cultural heritage object or part thereof, as well as the essential terms of such a contract. It has been determined that the essential terms of such a contract are: the subject of the contract, namely the

obligation of the owner (user) to protect the cultural heritage monument, the newly discovered cultural heritage object or part thereof; the term of the contract; the type of use of the cultural heritage monument, the newly discovered cultural heritage object or part thereof; the rights of the protection body to exercise control over compliance with the rules for maintaining the specified monument and the regime of use of the monument (its part), its territory and for its scientific examination; a list of works that the owner (user) is obliged to carry out in order to preserve the monument (its part) and create appropriate conditions for its use; the responsibility of the owner (user) for unauthorized work related to reconstruction or alteration, which led to the distortion of the monument, its territory, violation by the owner (user) of the requirements of the law and failure to fulfill the terms of this agreement.

Based on the study of doctrinal sources, the author identified the following criteria for the classification of administrative agreements: 1) by the areas of activity of public administration bodies, for the implementation of which it is possible to conclude administrative agreements (by content); 2) depending on the subject composition (by the nature of the relationship between the parties); 3) by the nature of the provisions in administrative agreements.

The dissertation defines the legal nature of individual administrative agreements: on the delimitation of competence, delegation of public-authority management functions, determination of the procedure for interaction and redistribution or pooling of budget funds, on the organization of passenger transportation by road on public routes, security agreements, their features and essential conditions are highlighted, and with regard to the agreement on the organization of passenger transportation by road on public routes - also the principles of the local public administration body's control over the carrier's fulfillment of the terms of the agreement, as well as the shortcomings of the legal regulation of the issue of the application of administrative agreements in the field of regulation of passenger transportation services by local public administration bodies.

The dissertation notes the determination of the scope of application of administrative agreements by local public administration bodies of European states,

including under the legislation of France, Germany, Moldova, Poland, Latvia, Estonia and the Czech Republic. The directions for improving the legislation of Ukraine, which regulates the features of the application of administrative contracts by local public administration bodies, are highlighted, including the proposal to use the German experience of legal regulation of administrative contracts and to provide in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure" the concept and scope of application of administrative contracts, as well as to determine the provisions on the procedure for concluding, amending and terminating administrative contracts, as well as the essential conditions of individual administrative contracts.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. 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. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-24.

2. 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. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-12/57.

3. Писаренко О. В. Теоретико-правові та прикладні аспекти застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини місцевими органами публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 1. С. 507-511. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.84.

4. Писаренко О. В. Доктринальні питання визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Економіка. Фінанси. Право. 2025. № 6. С. 52-56. DOI: https://doi.org/10.37634/efp.2025.6.11.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Писаренко О. В. Правова природа адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації щодо захисту прав та інтересів держави і територіальної громади. *Захист прав людини в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення*: збірник тез Науково-практичного круглого столу, присвяченого 76-й річниці проголошення Загальної декларації прав людини (м. Хмельницький, 10 грудня 2024 року). Хмельницький: Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. С. 125-127.

6. Писаренко О. В. Правова природа та сутність адміністративного договору як інструменту публічного управління щодо урегулювання організації перевезень пасажирів. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 36-38.

7. Писаренко О. В. Застосування адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації: досвід Франції та Німеччини. *Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень*: збірник наукових праць з матеріалами VIII Міжнародної наукової конференції, м. Дрогобич, 31 січня, 2025 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2025. С. 213-216.

8. Писаренко О. В. Особливості застосування охоронних договорів на пам’ятки культурної спадщини у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку правової системи в сучасній Україні*: Міжнародна науково-практична конференція. Науково-дослідний інститут публічного права, 4 лютого 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 188-191.

ЗМІСТ

ВСТУП..... 14
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ..... 28
1.1. Теоретико-правові проблеми визначення поняття адміністративного договору у правовій доктрині 28
1.2. Правові аспекти визначення правової природи адміністративного договору, його істотних умов та процедури укладення 47
1.3. Доктринальні підходи до класифікації адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації..... 67
Висновки до Розділу 1 78
РОЗДІЛ 2 ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ..... 84
2.1. Особливості застосування окремих адміністративних договорів про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів..... 84
2.2. Правові аспекти застосування окремих адміністративних договорів, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах..... 97
2.2.1. Теоретико-правові та прикладні питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів 97
2.2.2. Проблемні питання застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини..... 116
Висновки до Розділу 2 131
РОЗДІЛ 3 ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ЗА УЧАСТЮ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ 136
3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації..... 136
3.2. Напрямки удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації 153
Висновки до Розділу 3 162
ВИСНОВКИ..... 165
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 177
ДОДАТКИ..... 193

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Актуальність теми дисертаційного дослідження зумовлена процесом децентралізації публічної влади та реформування системи публічного управління в Україні, істотним розширенням повноважень місцевих органів публічної адміністрації, що вимагає нових підходів до правового регулювання взаємодії між ними, фізичними та юридичним особами, в тому числі розвиток та удосконалення договірних інструментів публічного адміністрування. Адміністративний договір виступає інструментом публічного адміністрування, який дозволяє досягати балансу між публічними інтересами та правами й інтересами громадян, сприяючи підвищенню прозорості та підзвітності органів публічної адміністрації. Інститут адміністративних договорів не є новим для адміністративного права, проте він не знайшов свого належного законодавчого врегулювання, що потребує доктринального обґрунтування питання визначення не тільки поняття та правової природи адміністративних договорів, а й практичних особливостей їх застосування місцевими органами публічної адміністрації. В цьому контексті важливим є договірне оформлення взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування з питань делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів, взаємодії місцевих органів публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів діяльності, земельних питань та питань надання адміністративних послуг. У зв’язку із цим, дослідження адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації є актуальним з огляду на його потенціал для вдосконалення системи управління, забезпечення більшої відкритості та підзвітності публічної адміністрації, а також підтримку реформ, спрямованих на децентралізацію та євроінтеграцію.

Теоретичним підгрунтям дослідження стали праці таких українських науковців, як В. Б. Авер’янов, К. К. Афанасьєв, С. І. Бевз, О. А. Беляневич, В. Р.

Біла, У. П. Бобко, О. М. Бойко, О. В. Брусакова, А. Й. Бучинська, Н. П. Бортник, О. В. Врублевський, Р. О. Гаврік, В. В. Галунько, Ж. В. Грушко, О. О. Грін, А. М. Гуд, Л. С. Гулак, Н. В. Добровольська, С. С. Єсімов, Ж. В. Завальна, О. М. Ілюшик, А. Ю. Кабиш, Т. О. Карабін, Ю. М. Кириченко, В. А. Клімов, О. В. Константий, С. О. Короєд, Р. О. Куйбіда, Г. Г. Лорткіпанідзе, С. О. Магда, Т. В. Мазур, О. Ю. Макаренко, О. А. Менська, О. О. Михайлов, В. О. Мороз, Г. Г. Нестеров, С. І. Панова, О. В. Проскурів, В. В. Решота, В. О. Рядінська, О. П. Світличний, М. Я. Сидор, А. М. Сіренко, М. І. Смокович, В. С. Стефанюк, В. Д. Струкова, А. М. Токар, К. О. Токарєва, І. В. Трофіменко, О. В. Хорошун, С. П. Шаповал, В. М. Шевченко, І. П. Яковлєв; можемо також відзначити значний вклад у доктрину адміністративного договору таких зарубіжних вчених, як Л. Дубінський, Й. Пуделка, Й. Сташа, П. Санцевич, М. Томашек. Таким чином, дана тема є актуальною і потребує окремого наукового дослідження, як з точки зору теорії адміністративного права так і з точки зору практичного застосування.

Водночас, слід зазначити, що, незважаючи на досить значний доробок вітчизняної адміністративно-правової доктрини у цій сфері, комплексного дослідження питань адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації не здійснювалось.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до наукової теми Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова на 2017 – 2026 роки «Управлінські та правові засади забезпечення сталого розвитку України як європейської держави» (державний реєстраційний номер 01178U000103), наукової теми кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (номер державної реєстрації 0123U102955) та згідно з планом науково-дослідної роботи Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова.

Тему дисертації затверджено Вченою радою Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова (протокол №5 від 29 жовтня 2020 року; змінено відповідно до рішення від 30 жовтня 2024 року, протокол № 4).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у визначенні на основі аналізу законодавства України, інших держав, узагальнення досягнень адміністративно-правової доктрини адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, виявлення основних теоретичних та прикладних проблем, а також формування наукових висновків та пропозицій стосовно вдосконалення чинного адміністративного законодавства у даній галузі дослідження з урахуванням європейського досвіду застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації.

Визначена мета обумовлює постановку та вирішення таких *завдань*:

– на підставі вивчення досягнень адміністративно-правової доктрини здійснити аналіз теоретико-правових проблем визначення поняття адміністративного договору у правовій доктрині, розкриття його місця у системі інструментів діяльності публічної адміністрації;

– розкрити правові аспекти визначення правової природи адміністративного договору, його істотних умов та процедури укладення, його класифікації у адміністративно-правовій доктрині;

– визначити прикладні особливості застосування окремих видів адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, в тому числі: про делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів; про регулювання діяльності щодо надання послуг перевезень пасажирів; договорів у сфері охорони культурної спадщини; розкрити проблемні питання діяльності місцевих органів публічної адміністрації щодо застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації;

– з’ясувати зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

– запропонувати науково-обґрунтовані пропозиції по вдосконаленню норм законодавства, якими врегульовано питання застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації.

Об’єктом дослідження є адміністративні та адміністративно-процесуальні відносини, пов’язані із визначенням адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації.

Предметом дослідження є наукові погляди, ідеї, концепції, теорії, положення чинного законодавства та правової доктрини щодо адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації.

Методи дисертаційного дослідження. Методологічною основою дисертаційного дослідження є комплекс філософських, загально-правових і конкретно-наукових методів дослідження, використання яких обумовлено метою і завданнями, особливостями об’єкта та предмета дослідження, а також системним підходом до аналізу адміністративно-правових засад застосування адміністративних договорів в діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Діалектичний* метод був використаний під час дослідження сутності адміністративних договорів, їх правової природи та ознак (підрозділи 1.1 і 1.2). *Метод формальної логіки* став основою для визначення поняття «адміністративний договір» (підрозділ 1.1.), особливостей окремих адміністративних договорів, що застосовуються місцевими органами публічної адміністрації (підрозділи 2.1, 2.2). *Структурно-логічний метод* допоміг з’ясувати стадії укладення адміністративного договору (підрозділ 1.2, 2.1, 2.2). *Системно-функціональний* метод застосовано для визначення системи адміністративних договорів, основні засади їх класифікації (підрозділ 1.3.). *Методи аналізу і синтезу* застосовано для дослідження сучасного стану та

визначення напрямів удосконалення адміністративно-правового регулювання застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації в Україні (підрозділ 3.2). *Компаративний метод* використано для дослідження досвіду країн Європейського Союзу, Грузії та Республіки Молдова у сфері застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації та можливості його використання в Україні (підрозділи 1.1, 3.1).

Нормативну основу дисертації склали Конституція України, законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти України та зарубіжних країн, що регламентують питання застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації.

Емпіричну основу дослідження склали монографічні видання та публікації у періодичних виданнях.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертаційне дослідження є першим комплексним дослідженням, в якому на основі всебічного аналізу наукових джерел, нормативно-правових актів та судової практики здійснено теоретичне обґрунтування та розробку пропозицій щодо подальшого вдосконалення законодавства, яким урегульовано адміністративно-правові засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. За результатами дисертаційного дослідження сформульовано такі наукові положення та висновки:

вперше:

1) визначено концепцію договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування. Зазначено, що він є адміністративним договором, який є по суті особливою формою вираження публічного адміністрування, особливим інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником. Цей договір є правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює індивідуально-правове регулювання

правовідносин публічно-правового характеру (будучи аналогом дозволу на здійснення автомобільних перевезень, тобто результатом відповідного адміністративно-дозвільного провадження), з іншого боку – він має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері, а саме – у сфері перевезень пасажирів на маршрутах загального користування;

2) визначено принципи здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування: проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані, отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі;

3) визначені істотні умови охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину: предмет договору, а саме зобов'язання власника (користувача) щодо охорони пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; строк договору; вид використання пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; права органу охорони щодо здійснення контролю за дотриманням правил утримання зазначеної пам'ятки та режиму використання пам'ятки (її частини), її території та для її наукового обстеження; перелік робіт, які зобов'язаний провести власник (користувач) з метою збереження пам'ятки (її частини) та створення належних умов для її використання; відповідальність власника (користувача) за самовільне проведення робіт, пов'язаних з

перебудовою чи переробленням, які призвели до спотворення пам'ятки, її території, порушення власником (користувачем) вимог законодавства та невиконання умов цього договору;

4) визначено перелік стадій укладення охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину: а) інформування власника (користувача) пам'ятки, об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини, якщо вони тільки но були внесені до Державного реєстру нерухомих пам'яток України або набуття ним правового статусу щойно виявленого об'єкта культурної спадщини органом охорони культурної спадщини про необхідність укладення охоронного договору; б) звернення власника (користувача) пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини або уповноваженого ним органу (особи) до органу охорони культурної спадщини для укладення охоронного договору; в) подання проєкту охоронного договору на пам'ятку національного значення чи її частину на погодження до Міністерства культури та стратегічних комунікацій України; г) виправлення помилок або подання необхідної інформації та документів до Міністерства культури та стратегічних комунікацій України у разі невідповідності вимогам законодавства або наявності в проєкті охоронного договору недостовірної чи неповної інформації; д) погодження охоронного договору Міністерством культури та стратегічних комунікацій України; е) укладення охоронного договору;

5) визначено істотні умови договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, а саме: умови про предмет – надання коштів з одного місцевого бюджету іншому як субвенцію (міжбюджетний трансферт) або їх об'єднання з метою фінансування спільних проєктів, комунальних установ, органів управління тощо, а також умова про цільове призначення використання коштів, які надаються за договором;

вдосконалено:

6) поняття адміністративного договору, а саме визначено його як правовий акт органу публічної адміністрації, яким здійснюється договірне регулювання

питань компетенції, взаємодії та фінансування органів публічної адміністрації, надання ними адміністративних послуг або реалізації адміністративно-процедурних повноважень, інших питань публічно-правового характеру, визначених в законі, що базується на домовленості органу публічної адміністрації з іншим органом, фізичною чи юридичною особою на визначення взаємних прав та обов'язків, повноважень сторін договору у публічно-правовій сфері, за умови законодавчого визначення можливості укладення такого договору;

7) перелік підходів до розуміння сутності адміністративних договорів, а саме виділено формальний, функціональний, комплексний, суб'єктний, методологічний, договірний, змістовний та компетенційно-установчий підходи. Зазначено, що відповідно до формального підходу адміністративний договір визначається як правовий акт, рішення, виражене у договірній формі, місцевого органу публічної адміністрації; функціональний підхід передбачає визначення адміністративного договору через категорію правового регулювання адміністративно-правових відносин; відповідно до комплексного підходу сутність адміністративного договору передбачає розуміння, що він має з одного боку договірний характер, з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акту; інші підходи дозволяють відмежувати адміністративний договір від адміністративного акту та договорів у приватно-правовій сфері (виходячи із обов'язкової участі органу публічної адміністрації як сторони у адміністративному договорі, визначення адміністративного договору через категорію волеузгодження, тобто домовленості, закріплення у адміністративному договорі взаємних прав та обов'язків його учасників у публічно-правовій сфері, укладення виключно на підставі закону);

8) перелік ознак адміністративного договору, визначено, що такими ознаками є наступні: а) особливий інструмент діяльності органів публічної адміністрації у сферах, визначених в законі, що допомагає ефективно вирішувати ці та інші питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенції відповідних

державних органів із використанням приватно-правових інструментів у адміністративних правовідносинах; б) публічність адміністративного договору; в) пов'язаність прав та обов'язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноважень цих органів, що можуть бути здійснені в договірному порядку; г) виключна пойменованість адміністративних договорів, визначення їх змісту, порядку укладення, зміни та розірвання, істотних умови адміністративного договору виключно в законодавстві; д) місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору, а для врегулювання питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії – сторонами такого договору є лише місцеві органи публічної адміністрації; е) відносна свобода укладення договору, обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору (в тому числі через проведення конкурсних процедур) або можливістю лише уточнити окремі умови без права не укладати адміністративний договір; є) відсутність балансу у правах та обов'язків сторін адміністративного договору, у яких лише одна сторона є місцевим органом публічної адміністрації, а в інших випадках – та сторона, яка здійснює делегування повноважень; ж) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції; з) можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру; і) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають винятково в письмовій формі; й) спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються в порядку адміністративного судочинства;

9) перелік стадій укладення адміністративних договорів, а саме визначено наступні стадії: а) організаційна (підготовча) стадія (що може включати інформування такої про необхідність укладення адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої

сторони для укладання договору); б) проведення конкурсного відбору у з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір у випадках, передбачених законодавством; в) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження; г) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір – цій стадії передує оголошення результатів конкурсного відбору і проведення переговорів з метою досягнення згоди щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору; д) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов’язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору;

10) підходи до класифікації адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації, а саме визначено, що такими є: а) за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів (за змістом): про розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб’єктами владних повноважень; про делегування публічно-владних управлінських функцій; про перерозподіл або об’єднання бюджетних коштів; про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах (в тому числі у податкових, митних правовідносинах, правовідносинах з охорони культурної спадщини, правовідносинах, пов’язаних з організацією перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування тощо); б) залежно від суб'єктного складу (за характером взаємовідносин між сторонами): горизонтальні (координаційні) адміністративні договори, що укладаються між

органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні (субординаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами; в) за характером приписів у адміністративних договорах: нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовні) адміністративні договори. Перша група адміністративних договорів включає в себе адміністративні договори, якими здійснено розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, друга – адміністративні договори про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах;

11) ознаки договору про співробітництво територіальних громад, якими визначено наступні: а) укладається виключно місцевими органами публічної адміністрації, а саме відповідною сільською, селищною, міською радою; б) чітка визначеність у законодавстві процедури укладення договору, яка відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» може не застосовуватися в умовах правового режиму воєнного стану до окремих видів договорів щодо підтримки сектору безпеки та оборони, ліквідації наслідків збройної агресії тощо; в) у законодавстві чітко визначені істотні умови адміністративних договорів, форми співробітництва територіальних громад, а також підстави припинення таких договорів; г) зміна договору, в тому числі у зв'язку із приєднанням до співробітництва іншого місцевого органу публічної адміністрації оформлюється через укладення додаткової угоди; д) інформація про укладення договору вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад, що ведеться Міністерством розвитку громад та територій України;

12) перелік істотних умов договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, а саме

запропоновано доповнити його умовою про здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування;

набули подальшого розвитку:

13) наукові позиції щодо розмежування адміністративного договору та адміністративного акту, а саме визначено, що 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, єдиним видавником адміністративного акту є орган публічної адміністрації;

14) наукові погляди щодо спільних рис та відмежування адміністративного договору від інших договорів, а саме спільними рисами адміністративних договорів та договорів, які урегульовують цивільні, сімейні, житлові та інші правовідносини приватно-правового характеру є їх дво- чи багатосторонність, добровільна згода сторін договору на його укладення, виникнення, зміна чи припинення на підставі договору прав та обов'язків у сфері, що охоплюється предметом договору, можливість визначення більш широкого числа умов, ніж передбачено в законодавстві. Ознаками, що дозволяють відмежувати адміністративний договір від інших договорів є обов'язкова участь органу публічної адміністрації як сторони договору, регулятивний вплив на адміністративні правовідносини, можливість укладення адміністративного договору, а також його основні умови визначені законодавчо;

15) наукові позиції щодо визначення сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації європейських держав. Визначено, що такими є: делегування окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном (Франція); укладення замість видання адміністративного акту за наслідками відповідного адміністративно-сервісного провадження (Німеччина, Молдова); усунення невизначеності щодо

прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу (Німеччина, Молдова); делегування повноважень держави або громади іншим місцевим органам публічної адміністрації, фізичній чи юридичній особі (Польща, Естонія, Чехія); співробітництво, створення спільних органів або закладів місцевими органами публічної адміністрації (Латвія); використання об'єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом (Латвія).

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що сформульовані в дисертації основні положення і висновки можуть бути використані:

– *у науково-дослідній діяльності* – як основна для наступних наукових досліджень адміністративно-правових засад застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації;

– *у правозастосовчій практиці* – для вдосконалення діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні у сфері застосування адміністративних договорів;

– *у навчальному процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Теорія та практика адміністративного судочинства» (акт впровадження від 08.12.2025 № 05190/25) (Додаток Б).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, сформульовані у дисертації положення, узагальнення, висновки й пропозиції ґрунтуються на особистих дослідженнях автора, у результаті опрацювання і аналізу наукових та нормативних джерел.

Апробація результатів дисертації. Основні ідеї, положення та висновки дисертаційного дослідження оприлюднено на міжнародних науково-практичних конференціях, зокрема: Науково-практичний круглий стіл, присвячений 76-й річниці проголошення Загальної декларації прав людини «Захист прав людини в

Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення» (м. Хмельницький, 10 грудня 2024 року); IV Міжнародна науково-практична конференція «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 року), VIII Міжнародна наукова конференція «Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень» (м. Дрогобич, 31 січня 2025 року), Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання розвитку правової системи в сучасній Україні» (м. Львів, Торунь, 4 лютого 2025 року).

Публікації. Основні здобутки дисертаційного дослідження викладено в восьми наукових публікаціях, із яких: чотири – у наукових фахових виданнях України в галузі юридичних наук та чотири – у тезах наукових повідомлень та доповідей, виданих за результатами проведення науково-практичних конференцій.

Структура дисертації визначена метою, завданнями та логікою дослідження і складається з анотації, вступу, трьох розділів, які містять сім підрозділів, два параграфи, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 198 сторінок, із них 163 сторінки основного тексту. Список використаних джерел, що складає 151 найменування розміщено на 18 сторінках. Додатки викладено на 4 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

1.1. Теоретико-правові проблеми визначення поняття адміністративного договору у правовій доктрині

У сучасних умовах розвитку правової держави та реформування публічного управління та адміністрування особливої значимості набуває такий ефективний інструмент публічного адміністрування як адміністративний договір. Він, на відміну від такого інструменту як адміністративний акт 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 використовується в правотворчій та правозастосовчій діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [132, с. 295]. Адміністративний договір є ключовим інструментом діяльності місцевих органів публічної адміністрації, що дозволяє 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 із 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 дозволяє 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, інших питань, за яких необхідним є погодження спільних інтересів учасників адміністративно-правових відносин [82, с. 52].

Легальне визначення поняття «адміністративний договір» у законодавстві України знаходимо в Кодексі адміністративного судочинства України (надалі по тексту – КАСУ), в інших нормативно-правових актах це поняття лише застосовується без уточнення змісту.

Перша редакція КАСУ визначала поняття адміністративного договору у п. 14 ст. 3 як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [58]. У цій редакції КАСУ визначав адміністративний договір аналогічно тому як визначається договір у Цивільному кодексі України. Останній визначає договір як домовленість двох або більше сторін, що спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [147]. В цьому випадку також наявна домовленість (угода, у термінології Цивільного кодексу України – правочин), спрямована на встановлення, зміну або припинення прав та обов’язків, однак не приватно-правового характеру, а саме публічного характеру. Головною відмінністю адміністративного договору від цивільно-правового договору відповідно до первинної редакції КАСУ є те, що зміст адміністративного договору складають ті права та обов’язки, які випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень. При цьому, не зрозуміло, що складає поняття «владні управлінські функції» та чи є суб’єкт владних повноважень стороною адміністративного договору. У науковій літературі перше поняття визначається через категорії: компетенції суб’єкта владних повноважень, тобто конкретного обсягу цілей завдань і повноважень, необхідних для здійснення функцій органу державної влади, місцевого самоврядування у сфері публічно-правових відносин [18, с. 9; 64, с. 76]; предмета відання (тих питань, на які поширюються владні повноваження суб’єкта, територіальних меж їх поширення, по суті – предметної

та територіальної юрисдикція) і власне – владних повноважень, за умови їх визначення у законодавстві [39, с. 104]; владних повноважень у рамках діяльності органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а саме: вироблення (формулювання) політики, правове регулювання, надання адміністративних послуг, нагляд і контроль [67, с. 57]; правотворчої та правозастосовчої діяльності із виконання законів та інших нормативно-правових актів органів державної (насамперед виконавчої) влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших наділених у порядку делегування відповідними повноваженнями суб’єктів, яка передбачає односторонній від імені та в інтересах держави чи територіальної громади імперативний вплив на поведінку приватних фізичних або юридичних осіб, які в цих відносинах зобов’язані виконувати акти (рішення, розпорядження) та підкорятися правомірним діям зазначених органів влади, посадових і службових осіб [59, с. 134]. Що стосується суб’єктного складу адміністративного договору, то в законодавстві не уточнювалося що суб’єкт владних повноважень є стороною такого договору, однак зважаючи на те, що укладення адміністративного договору відповідно до первинної редакції КАСУ спрямовувалося на реалізацію прав та обов’язків, які випливають із владних управлінських функцій суб’єкта владних повноважень, то останній має бути однією із сторін договору або як мінімум вигодонабувачем за ним.

Як наголошував Верховний Суд України у період дії первісної редакції КАСУ у п. 3 інформаційного листа від 26 грудня 2005 р. № 3.2 .- 2005, 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 Цивільного кодексу України, під час укладання такого договору його сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків за договором, можуть від- мовитись 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. Тому змістоутворюючою ознакою адміністративного договору є наявність за його умовами відносин влади і підпорядкування між суб'єктом владних повноважень, іншими фізичними або юридичними особами [107, с. 195].

Чинна редакція КАСУ визначає поняття адміністративного договору у п. 16 ч. 1 ст. 4, відповідно до якого адміністративний договір є спільним правовим актом суб’єктів владних повноважень або правовим актом 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 визначена сфера 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 акту, урегулювання питання надання адміністративних послуг [57]. Оскільки укладення адміністративного договору входить до компетенції державно-владного суб’єкта, який наділений 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 [134, с. 66]. Як бачимо, чинна редакція КАСУ, що визначає поняття адміністративного договору, більш чітко визначає суб’єктний склад адміністративних договорів – суб’єкт владних повноважень є обов’язковою стороною цього договору, хоча відповідний договір може бути укладено й між сторонами, які обидва є суб’єктами владних повноважень. Крім того, адміністративний договір укладається не у будь-яких випадках реалізації прав та обов’язків, що виникають із публічно-правових відносин, а лише у випадках, прямо визначених в законодавстві. При цьому, в законодавстві основним, як бачимо, визначений підхід щодо визначення адміністративного договору через категорію правового акту. Останній у

науковій літературі визначається як волевиявлення уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій суб’єктів адміністративного права, фіксоване у встановленій формі, що здійснюється на підставі та у випадках встановлених законом, з метою реалізації завдань і виконання функцій публічного адміністрування та зумовлюють настання визначених законом юридичних наслідків [27, с. 279-280].

Слід зазначити, що схожим чином урегульовує питання поняття та суті адміністративних договорів не лише законодавство України, а й законодавство інших європейських держав. Зокрема, згідно зі ст. 13 Адміністративного кодексу Республіки Молдова, адміністративний договір визначається як 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 випадку, 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 визначені й за законодавством Німеччини (де останні можуть застосовуватися й для усунення невизначеності щодо 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 [83]. Естонське адміністративне процесуальне законодавство визначає адміністративний договір як договір, що укладається за участю держави, органу

місцевого самоврядування, іншої юридичної особи публічного права або фізичної чи юридичної особи, що виконують функції публічної адміністрації відповідно до закону, що регулює адміністративно-правові відносини і може укладатися для регулювання як індивідуального випадку, так і невизначеного числа випадків [23, с. 224; 63, с. 181-182]. За латвійським законодавством адміністративний договір визначається як угода між публічною і приватною особами про встановлення, зміну, припинення або констатацію адміністративних правовідносин і спрямований на виконання компетенції відповідної публічної особи [23, с. 224; 63, с. 183]. Генеральний адміністративний кодекс Грузії визначає адміністративний договір як цивільно-правовий договір, укладений адміністративним органом з фізичною або юридичною особою, або з іншим адміністративним органом для здійснення публічної влади [7].

Отже, як законодавство України, так і законодавство Республіки Молдова, Федеративної Республіки Німеччина, Естонської та Латвійської республік визначає можливість укладення адміністративних договорів для врегулювання тих публічно-правових відносин, де може бути видано адміністративний акт. В той же час, французьке законодавство розмежовує сфери застосування адміністративних договорів та адміністративних актів. Однак, ключовою основою визначення договору, укладеного за участю суб'єктів владних повноважень як адміністративного є його спрямованість на реалізацію їх компетенції та урегулювання публічно-правових відносин, що виникають між такими суб'єктами або між ними й фізичними чи юридичними особами у зв'язку із реалізацією такої компетенції.

Якщо звернутися до адміністративно-правової доктрини, можемо визначити різноманітні підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору. Як правильно зауважує В. Юрченко, різноманітність наукових позицій щодо природи, ознак та функцій адміністративного договору є, безперечно, свідченням активного розвитку української адміністративно-правової доктрини, яка продовжує нарощувати

власний теоретичний потенціал і формувати наукову основу для подальшого вдосконалення правозастосовчої практики у цій сфері. Такий широкий спектр тлумачень демонструє не лише еволюцію уявлень про цей правовий інститут, а й те, що адміністративний договір перебуває на етапі доктринального становлення як самостійна форма публічного адміністрування [150].

Так, українські науковці А. М. Токар та Р. О. Гаврік провели класифікацію цих підходів, визначивши формальний, функціональний та комплексний підходи [141].

Суть формального підходу на розуміння адміністративного договору передбачає його визначення через категорії правового акту, рішення, вираженого у договірній формі, місцевого органу публічної адміністрації. Зокрема, у адміністративно-правовій доктрині адміністративний договір виділяється: як договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права або суб'єкт управлінських відносин, взаємовідносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, що направлені на загальнодержавні інтереси [43, 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 [59, с. 136]; як договір, який ґрунтується на публічно-правових нормах, опосередковує і виражає спільне узгоджене волевиявлення двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких обов'язково є суб'єктом владних повноважень та встановлює умови, що є взаємно обов'язковими [133, 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 [20, с. 228; 28, с. 55]; як правова форма публічного адміністрування [26, с. 43; 140, с. 178]; як форма реалізації

діяльності компетенції суб'єктів публічного управління [55, с. 157]; як публічний договір, в якому стороною є суб'єкт владних повноважень [136, с. 245]; як спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, вирішальною ознакою суб'єктного складу такого договору є наділення однієї зі сторін владною управлінською функцією [37, с. 54]. Зокрема, як зазначає В. Р. Біла адміністративний договір є спільним правовим актом, його природа корелює з видом правомірних юридичних фактів – юридичним актом, але ніяк не може ототожнюватися з адміністративним актом [26, с. 45]. На думку А. М. Гуд, під адміністративним договором треба розуміти договір, що укладається між двома або більше сторонами, однією зі сторін обов'язково виступає суб'єкт владних повноважень, з іншої сторони – суб'єкт приватного права, відносини яких ґрунтуються на нормах адміністративного права, направлених на загальнодержавні інтереси, при цьому поняття «адміністративний договір» входить до змісту поняття «адміністративний акт» [43, с. 11]. М. Я. Сидор стверджує, що у системі правових зв'язків адміністративний договір займає проміжне місце між адміністративним актом і договором приватноправового характеру, є правовим актом, який є формою вираження спільного узгодженого волевиявлення двох чи декількох суб'єктів адміністративного права, один із яких обов'язково є органом виконавчої влади та встановлює умови, що є взаємно обов'язковими [133, с. 80]. Цей підхід передбачає розмежування категорій «адміністративний договір» та «адміністративний акт», хоча в той же час 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. Дійсно, є сенс у розмежуванні понять «адміністративний договір» та «адміністративний акт», оскільки останній є одностороннім рішенням суб'єкта публічної адміністрації, хоч і спрямовується на реалізацію прав та обов'язків фізичної чи юридичної особи, що ініціювала адміністративне провадження; відповідні права та обов'язки (повноваження)

суб’єкта публічної адміністрації в такому випадку не визначаються у адміністративному акті (або визначаються, але як цитування положень адміністративного процедурного законодавства у відповідній сфері), зважаючи на те, що часто адміністративний орган або не має правотворчих повноважень або вони обмежені питаннями, що не відносяться до сфери видання адміністративного акту чи укладення адміністративного договору. З іншого боку, адміністративний договір спрямований не просто на реалізацію прав та обов’язків фізичної чи юридичної особи, а на їх визначення, при цьому такі права та обов’язки визначені й щодо іншої сторони адміністративного договору – органу публічної адміністрації. В той же час, формальний підхід до розуміння сутності адміністративного договору не повною мірою визначає його сутність, не розкриваючи його регулятивну природу.

Близьке до формального підходу розуміння сутності адміністративних договорів у В. В. Решоти. Науковець зазначає, що хоча адміністративні договори укладаються суб'єктами владних повноважень, стосуються публічного інтересу, невизначеного кола суб'єктів, однак вони не є загальнообов'язковими, не містять норм права і не визначають права й обов'язки інших суб'єктів, що не є сторонами договору, а отже, не володіють усіма ознаками джерела права. З огляду на це доцільно зазначити, що адміністративні договори можуть укладатись із приводу реалізації норм адміністративного права, але не для їх формування, а тому вони не є джерелами адміністративного права, а є індивідуальними актами, що можуть бути предметом розгляду в адміністративних справах, але не нормативною підставою для прийняття відповідних рішень судами [109, с. 129; 110, с. 324]. В цьому аспекті науковець, заперечуючи нормативну природу адміністративних договорів по суті не погоджується із протилежною думкою – В. С. Стефанюка та С. О. Короєда, які навпаки зазначають, що адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер та містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб’єктів; в правоустановчому (нормативному) адміністративному договорі міститься волевиявлення двох або більше за органів, з яких кожен окремо

здатний бути суб'єктом нормотворчої діяльності [60]. Можемо погодитися із тим, що адміністративні договори не є джерелами права, зважаючи на те, що вони не містять нормативних приписів, а мають передусім індивідуальний характер і стосуються визначеної категорії осіб – сторін адміністративного договору, через застосування адміністративного договору здійснюється не створення нових правових норм, а їх застосування, так само як і при виданні адміністративного акту. Навіть у випадку, якщо відповідні договори мають приписи нормативного характеру (до таких договорів можемо віднести адміністративні договори, якими здійснено делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів), це стосується лише випадків, коли можливість відповідного делегування, перерозподілу та об'єднання уже передбачено у законодавстві України. Таким чином, навіть у вказаних вище випадках нові правові норми цими адміністративними договорами не створюються, а лише застосовуються положення законодавства, що дозволяє здійснити делегування публічно-владних управлінських функцій, визначити порядок взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів.

Функціональний підхід щодо розуміння адміністративного договору передбачає його визначення через категорію правового регулювання адміністративно-правових відносин. В цьому контексті адміністративний договір розглядається як регулятор адміністративно-правових відносин, форма діяльності органів публічного адміністрування [27, с. 253], юридичний факт, що зумовлює виникнення, зміну або припинення правовідносин у сферах, визначеним законодавством для укладання адміністративного договору [44, с. 93], як одна з форм договірного регулювання адміністративних відносин, що виникають між суб'єктами владних повноважень [46, с. 6]. 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) в цілому (форми публічного управління), юридичні засоби (прийоми), які при цьому застосовуються (методи публічного управління). Таким чином, і в цьому випадку адміністративний договір визначається через категорії правового регулювання адміністративних правовідносин [75, с. 130]. Це розуміння сутності адміністративного договору також має позитивні риси в контексті визначення в чому саме полягає доцільність застосування адміністративного договору та інших інструментів діяльності органів публічної адміністрації, будучи по суті особливою формою рішення таких органів, а також допомагає відмежувати адміністративний договір від інших договорів за участю органів публічної адміністрації, що укладаються з метою реалізації прав та обов'язків у приватно-правовій сфері.

Відповідно до комплексного підходу сутність адміністративного договору є складнішою, ніж вона визначається у 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 акту, який має односторонній характер, з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акту, оскільки по суті і адміністративний договір, і адміністративний акт спрямований на прийняття рішення у адміністративних правовідносинах, пов'язаних із визначенням або розмежуванням компетенції, видатків або реалізацією повноважень органу публічної адміністрації у адміністративно-сервісних правовідносинах [76, с. 33; 141]. На думку В. С. Стефанюка, адміністративний договір з одного боку є договором, що побудований на публічно-правових нормах, з іншого – регулює добровільне погодження волі двох (або більше) суб'єктів права, один з яких є суб'єктом управління, про встановлення взаємних адміністративних правовідносин [137]. Комплексний підхід на розуміння адміністративного договору допомагає більш повно визначити сутність адміністративного договору. 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 [86, с. 126]. В той же час, 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 [89, с. 261]. При цьому, 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 [74, с. 119-120]. Наприклад, у ст. 42 Закону України «Про автомобільний транспорт» укладається договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування міському, приміському та міжміському, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути) за участю органів виконавчої влади (чи органів місцевого самоврядування) та автомобільним перевізником [49], при цьому у п. 12 п. а ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначається на наявності у виконавчих комітетів сільських, селищних, міських рад повноважень 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 [102].

Втім, розуміння сутності адміністративного договору не вичерпується лише цими підходами (формальним, функціональним, комплексним).

Зокрема, Р. О. Куйбіда визначає адміністративний договір як двосторонній правочин між адміністративним органом і приватною особою або між адміністративними органами, укладений із метою реалізації адміністративним органом публічних функцій [62]. В даному контексті адміністративний договір

визначається не через категорії правового акту, чи через регулятивного впливу адміністративного договору, а через правочин, який передусім є цивільно-правовим інститутом, хоча і використовується як інструмент публічного управління суб’єктом публічної адміністрації в тих випадках, де необхідним є застосування саме приватно-правових інструментів. Схожої думки дотримується польський науковець П. Санцевич, який визначає адміністративний договір як договір, за допомогою якого публічна адміністрація виконує публічні завдання; договір, в якому одна сторона є суб'єктом публічної адміністрації, а інша сторона є суб'єктом поза цією адміністрацією [12, с. 55, 65-66]. На думку іншого польського вченого Л. Дубінського, адміністративною угодою є угода, укладена адміністративним органом, пов'язана з виконанням його запланованих зобов'язань; правовий адміністративний акт, який може бути виконаний лише суб'єктами, вказаними в законі, при чому один з них має бути публічним суб'єктом, а зміст та мета такого договору стосуються зобов'язань такого суб’єкта і залежать від законодавчого врегулювання, істотні умови такого договору визначені в законодавстві, а сторони адміністративного договору позбавлені можливості виходити за межі предмета, визначеного законом [5, с. 122, 131]. Через категорію «угоди» визначає поняття адміністративного договору В. Б. Авер’янов. На його думку, адміністративний договір – це угода між суб’єктами владних повноважень щодо форми чи способів спільної реалізації цих повноважень, координації зусиль для досягнення спільних результатів управлінської діяльності [19, с. 294]. Цей підхід дозволяє виділити близькі риси адміністративного договору та інших договорів, якими є дво- чи багатосторонність, добровільна згода сторін договору на його укладення, виникнення, зміна чи припинення на підставі договору прав та обов’язків у сфері, що охоплюється предметом договору, можливість визначення більш широкого числа умов, ніж передбачено в законодавстві. В той же час, цей підхід не враховує суттєвих відмінностей між адміністративним договором та договором, який урегульовує цивільні, сімейні, житлові та інші правовідносини приватно-правового характеру; того, що як можливість укладення договору, так

і його основні умови визначені законодавчо, а також те, що адміністративний договір в принципі не може бути непойменованим, на відміну від інших договорів. Виходячи зі змісту ст. 6 Цивільного кодексу України учасники цивільних правовідносин мають право укласти договір, який не передбачений актами цивільного законодавства, але відповідає загальним засадам цивільного законодавства; право врегулювати у договорі, який передбачений актами цивільного законодавства, свої відносини, які не врегульовані цими актами; можуть відступити від положень актів цивільного законодавства і врегулювати свої відносини на власний розсуд, крім тих випадків, коли обов'язковість для сторін положень актів цивільного законодавства випливає з їх змісту або із суті відносин між сторонами [147]. Схожим чином визначено можливість укладення й інших договорів. Наприклад, учасники сімейних відносин, в тому числі фактичне подружжя, можуть врегулювати свої відносини за домовленістю (договором), якщо це не суперечить вимогам сімейного законодавства та моральним засадам суспільства. Суть адміністративного договору полягає саме у його виключній пойменованості, тобто такий договір укладається лише на підставі закону.

На думку німецького вченого Й. Пуделки, публічно-правові договори є особливою формою договору. Як зазначає науковець, згідно з німецьким законодавством адміністративна процедура може завершитися двома різними результатами: шляхом видання адміністративного акта чи шляхом укладення публічно-правового договору. У разі видання адміністративного акта, безпосередньо встановлюються, змінюються або припиняються права (наприклад, право, яке випливає з конституційно захищеної гарантії власності, будувати будинок на своїй земельній ділянці конкретизується видачею адміністративного акта, а саме дозволу на будівництво); цей дозвіл на будівництво надає особі конкретне право будувати конкретний будинок (відповідно до поданих архітектурних планів); при цьому, конкретне право на будівництво встановлюється лише видачею дозволу на будівництво, так само як його можна скасувати шляхом відкликання дозволу на будівництво або змінити

шляхом зміни його змісту. Публічно-правовий договір, як зазначає науковець, є іншою формою адміністративної дії, за допомогою якої може бути завершена адміністративна процедура у випадках, коли існує певна правова невизначеність у правовідносинах між органом влади та приватною особою, яка може бути усунута шляхом взаємних поступок або через надання винагороди одній зі сторін договору, що надає публічні послуги, не будучи органом влади [10, с. 212-214].

Досить широко (не тільки як правові акти, що видаються на заміну адміністративним актам), а й документи, які укладаються щодо розподілу повноважень або інших видів співпраці в рамках державного управління, або що сприяють розпорядженню публічними правами або публічними обов'язками) визначають адміністративні договори (у визначенні авторів – публічні контракти) чеські науковці Й. Сташа та М. Томашек [13, с. 67].

Деякі інші підходи до розуміння адміністративного договору визначені у науковому дослідженні Н. В. Добровольської. На її думку, крім формального (у її розумінні «онтологічний критерій») та функціонального підходів на розуміння сутності адміністративного договору можуть виділятися також наступні:

а) суб’єктний підхід (критерій), відповідно до якого адміністративний договір укладається у взаємодії суб’єктів владних повноважень або за участю суб’єкта владних повноважень та іншої особи. Як вказує вчена, зазначений критерій виступає чудовим засобом негативного відмежування: якщо жодна зі сторін договору не є суб’єктом владних повноважень, то договір точно неадміністративний; якщо ж все-таки публічна адміністрація присутня, укладений за її участі договір може мати різну природу, верифікацію якої слід продовжувати шляхом пошуку інших ознак досліджуваної форми [45, с. 29-30]. Можемо погодитися із тим, що обов’язковість участі органу публічної адміністрації як сторони у адміністративному договорі дозволяє відрізнити останній від інших договорів;

б) методологічний підхід (критерій), що визначає адміністративний договір через категорію волеузгодження, тобто домовленості, що дозволяє відмежувати адміністративний договір від імперативно-односторонніх

адміністративних чи нормативних підзаконних актів [45, с. 30]. Фактично цієї ж думки притримується В. Р. Біла, яка наголошує, що адміністративний договір заснований на волеузгодженні, що дозволяє відмежувати адміністративний договір нормативного характеру від спільного нормативно-правового акта [26, с. 44; 27, с. 9]. В той же час, визнана свобода адміністративного договору все-таки деформується публічно-правовим характером відносин та є обмеженою – вона може відбутися лише в межах формалізова них рамок «волеузгодження»: щодо свободи вступу в договір, свободи вибору контрагента, свободи визначення змісту та форми адміністративного договору, свободи зміни договору. В адміністративних договорах декілька із названих правових можливостей зазвичай виключено, а інші обмежені [45, с. 30-31];

в) змістовний підхід (критерій), відповідно до якого адміністративний договір визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері, при цьому належність цих прав та обов'язків саме до публічно-правової сфери дозволяє відмежувати адміністративний договір від інших договорів [45, с. 31], якими урегульовуються права та обов'язки у приватно-правовій сфері (майнові, особисті немайнові цивільні права та обов'язки, сімейні права та обов'язки, житлові права та обов'язки тощо). Близьким до цього підходу є точка зору В. К. Колпакова та О. В. Кузьменко, відповідно до якої адміністративний договір – це система взаємних зобов'язань між зазначеними в акті управління суб'єктами, формування і виконання яких має на меті виконання визначених державою завдань, в якій інтегровано функції публічної адміністрації та сторін [66, с. 208];

г) компетенційно-установчий підхід (критерій), відповідно до якого адміністративний договір укладається на підставі закону [45, с. 31], на відміну від інших договорів, які можуть навіть бути непойменованими, тобто їх можливість прямо не передбачається законодавством.

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження нормативно-правових та доктринальних джерел щодо визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації

можемо зробити висновок, що як законодавство України, так і законодавство Республіки Молдова, Федеративної Республіки Німеччина, Естонської та Латвійської республік визначає можливість укладення адміністративних договорів для врегулювання тих публічно-правових відносин, де може бути видано адміністративний акт. В той же час, французьке законодавство розмежовує сфери застосування адміністративних договорів та адміністративних актів. Однак, ключовою основою визначення договору, укладеного за участю суб'єктів владних повноважень як адміністративного є його спрямованість на реалізацію їх компетенції та урегулювання публічно-правових відносин, що виникають між такими суб'єктами або між ними й фізичними чи юридичними особами у зв'язку із реалізацією такої компетенції.

В адміністративно-правовій доктрині наявні формальний, функціональний, комплексний, суб'єктний, методологічний, договірний, змістовний та компетенційно-установчий підходи до визначення сутності адміністративного договору.

Формальний підхід до розуміння сутності адміністративного договору передбачає розмежування категорій «адміністративний договір» та «адміністративний акт», хоча в той же час 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. Адміністративний акт є одностороннім рішенням суб'єкта публічної адміністрації, хоч і спрямовується на реалізацію прав та обов'язків фізичної чи юридичної особи, що ініціювала адміністративне провадження; відповідні права та обов'язки (повноваження) суб'єкта публічної адміністрації в такому випадку не визначаються у адміністративному акті (або визначаються, але як цитування положень адміністративного процедурного законодавства у відповідній сфері), зважаючи на те, що часто адміністративний орган або не має правотворчих повноважень або вони обмежені питаннями, що не відносяться до сфери видання адміністративного акту чи укладення адміністративного договору. З іншого

боку, адміністративний договір спрямований не просто на реалізацію прав та обов'язків фізичної чи юридичної особи, а на їх визначення, при цьому такі права та обов'язки визначені й щодо іншої сторони адміністративного договору – органу публічної адміністрації. В той же час, формальний підхід до розуміння сутності адміністративного договору не повною мірою визначає його сутність, не розкриваючи його регулятивну природу.

Функціональний підхід щодо розуміння адміністративного договору передбачає його визначення через категорію правового регулювання адміністративно-правових відносин. Це розуміння сутності адміністративного договору також має позитивні риси в контексті визначення в чому саме полягає доцільність застосування адміністративного договору та інших інструментів діяльності органів публічної адміністрації, будучи по суті особливою формою рішення таких органів, а також допомагає відмежувати адміністративний договір від інших договорів за участю органів публічної адміністрації, що укладаються з метою реалізації прав та обов'язків у приватно-правовій сфері.

Комплексний підхід на розуміння адміністративного договору допомагає більш повно визначити сутність адміністративного договору. 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. В той же час, 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

Розуміння адміністративного договору як правочину, угоди, договору, що укладений за участю органу публічної адміністрації для реалізації прав та інтересів у публічно-правовій сфері, дозволяє виділити близькі риси

адміністративного договору та інших договорів, якими є дво- чи багатосторонність, добровільна згода сторін договору на його укладення, виникнення, зміна чи припинення на підставі договору прав та обов'язків у сфері, що охоплюється предметом договору, можливість визначення більш широкого числа умов, ніж передбачено в законодавстві. В той же час, цей підхід не враховує суттєвих відмінностей між адміністративним договором та договором, який урегульовує цивільні, сімейні, житлові та інші правовідносини приватно-правового характеру; того, що як можливість укладення договору, так і його основні умови визначені законодавчо, а також те, що адміністративний договір в принципі не може бути непойменованим, на відміну від інших договорів.

Інші підходи до розуміння сутності адміністративного договору – суб'єктний (відповідно до якого передбачається участі органу публічної адміністрації як сторони у адміністративному договорі), методологічний (відповідно до якого адміністративний договір визначається через категорію волеузгодження, тобто домовленості), змістовний (відповідно до якого адміністративний договір визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері) та компетенційно-установчий (відповідно до якого адміністративний договір укладається на підставі закону) дозволяють відмежувати адміністративний договір від адміністративного акту та договорів у приватно-правовій сфері.

Виходячи із вище викладених підходів, можемо визначити поняття адміністративного договору як правового акту органу публічної адміністрації, яким здійснюється договірне регулювання питань компетенції, взаємодії та фінансування органів публічної адміністрації, надання ними адміністративних послуг або реалізації адміністративно-процедурних повноважень, інших питань публічно-правового характеру, визначених в законі, що базується на домовленості органу публічної адміністрації з іншим органом, фізичною чи юридичною особою на визначення взаємних прав та обов'язків, повноважень сторін договору у публічно-правовій сфері, за умови законодавчого визначення

можливості укладення такого договору. При цьому, адміністративні договори не є джерелами права, зважаючи на те, що вони не містять нормативних приписів, а мають передусім індивідуальний характер і стосуються визначеної категорії осіб – сторін адміністративного договору, через застосування адміністративного договору здійснюється не створення нових правових норм, а їх застосування, так само як і при виданні адміністративного акту. Навіть у випадку, якщо відповідні договори мають приписи нормативного характеру (до таких договорів можемо віднести адміністративні договори, якими здійснено делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів), це стосується лише випадків, коли можливість відповідного делегування, перерозподілу та об'єднання уже передбачено у законодавстві України. Таким чином, навіть у вказаних вище випадках нові правові норми цими адміністративними договорами не створюються, а лише застосовуються положення законодавства, що дозволяє здійснити делегування публічно-владних управлінських функцій, визначити порядок взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів.

1.2. Правові аспекти визначення правової природи адміністративного договору, його істотних умов та процедури укладення

Як уже визначалося вище, правова природа адміністративного договору передбачає його визначення через категорії адміністративного чи правового акту, правочину, що укладається задля реалізації прав та інтересів у публічно-правовій сфері за обов'язкової участі органу публічної адміністрації. В той же час, складність цього адміністративно-правового інституту та інструменту діяльності органів публічної адміністрації створює дискусію у доктринальних наукових джерелах, як України, так й інших держав як щодо його правової природи, так й істотних ознак і процедури укладення адміністративного договору.

Польська адміністративно-правова доктрина визначає адміністративний договір як одну із правових форм адміністративно-правової діяльності суб’єкта владних повноважень, яке на жаль не визначено прямо у Адміністративному процесуальному кодексі Республіки Польща (останній визнає основною формою такої діяльності лише адміністративний акт). При цьому, на думку польського науковця Р. Санцевича цивільно-правові договори служать для захисту інтересів обох сторін цивільно-правових правовідносин. Однак, ситуація є іншою, коли йдеться про захист інтересів, коли однією зі сторін договору є суб'єкт публічної адміністрації. В такому випадку, еквівалентність прав та обов'язків встановлюється особливим чином, оскільки адміністративний орган не переслідує та не захищає власні інтереси, оскільки у нього їх немає. Орган публічної адміністрації просто застосовує закон, оскільки він був створений для цієї мети, наділений компетенцією (укладати договір із зовнішнім суб'єктом) та обтяжений публічно-правовим обов'язком щодо його виконання, а отже, виключно для потреб та захисту публічних інтересів, не лише коли він здійснює владні дії, але й коли укладає цивільно-правовий договір у межах своїх повноважень. При цьому, характерною особливістю адміністративного договору як правової форми адміністративної діяльності суб’єкта публічної адміністрації є те, що його зміст та спосіб використання значною мірою регулюються положеннями адміністративного права і мають бути пов’язані із виконанням статутних адміністративних завдань та публічних функцій сторонами такого договору, особливо у сфері адміністративних послуг, що ставить їх поза сферу дії цивільного права. Іншою особливістю адміністративних договорів у польській правовій доктрині визначається наступне: однією зі сторін такого договору є адміністративний (публічний) суб'єкт, і, укладаючи договір та зберігаючи певний ступінь повноважень, цей суб'єкт одночасно забезпечує захист публічних інтересів; предмет договору випливає із публічних завдань адміністративного (публічного) суб’єкта; відносна свобода укладення договору, обмежена лише конкурентними та вирішальними процедурами вибору партнера; чітке визначення розподілу прав та обов’язків приватного суб’єкта та публічного

суб’єкта, відповідальності та кінцевого результату; визначення нагляду та контролю з боку публічного суб’єкта за виконанням приватним суб’єктом доручених йому публічних завдань; укладення договору в межах компетенції адміністративного органу; адміністративний договір є «сильнішою» стороною договору, що означає, що саме цей суб'єкт зрештою вирішує, чи буде укладено конкретний договір; врегульовує адміністративно-правові відносини та стосується виконання завдань публічного управління; спори, що виникають з адміністративного договору вирішуються в порядку адміністративного судочинства [12, с. 60-62, 72-74].

Наша адміністративно-правова доктрина досить різноманітна в контексті визначення правової природи адміністративного договору.

Так, автори «Великої української юридичної енциклопедії» зазначають, що адміністративні договори є різновидом публічно-правових договорів, однак їх не слід повністю ототожнювати із ними, оскільки до публічно-правового можна відносити договори, що укладаються в рамках конституційного права, або кримінального процесу. В системі прав, зв’язків публічно-правовий договір посідає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннє волевиявлення державного органу влади) й договором приватно-правового характеру. Адміністративний договір – це один із договорів, за допомогою якого державна адміністрація здійснює управлінські функції [37, с. 54].

На думку І. В. Трофіменко до ознак адміністративного договору можна віднести: обов’язковою стороною адміністративного договору є суб’єкт, наділений владними повноваженнями; договір укладається для реалізації компетенції суб’єкта владних повноважень; адміністративний договір спрямований на задоволення публічних інтересів (випливає із двох попередніх ознак); суб’єкт владних повноважень не може укладати договір з питань, не віднесених законодавчо до його компетенції [143, с. 119].

Основною ознакою адміністративного договору, що дозволяє відрізнити його від договору у цивільному праві О. В. Брусакова визначає публічність адміністративного договору, тобто його спрямованість на задоволення прав та

інтересів у публічно-правовій сфері через визначення, зміну або припинення адміністративних правовідносин [31, с. 107] (в окремих випадках може укладатися у правовідносинах, які завершуються видачею адміністративного акта), аналогічно «публічному договору» у цивільному праві публічність також означає обов'язок сторін договору на його укладення у разі настання певних юридичних фактів [31, с. 107] (наприклад, набуття об'єкту культурної спадщини у власність або користування, набуття певним майном статусу такого об'єкта, завершення конкурсу на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування, тощо).

На думку С. І. Бевз, В. В. Галунько, О. М. Правоторової і Ж. В. Завальної: ознаками адміністративного договору: а) одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень; б) змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; в) укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; г) реалізується на нормах адміністративного права; д) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; е) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; ж) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права; з) укладення адміністративних договорів є не тільки (а інколи й не стільки) правом, але й обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права [20, с. 205-206; 23, с. 223; 48, с. 319]. На думку Ж. В. Завальної, до ознак адміністративного договору, які можуть застосовуватися при виокремленні його серед інших договорів, слід віднести: адміністративну правосуб'єктність суб'єкта владних повноважень та предмет адміністративного договору [46, с. 7]. А. Кудін виділяє такі ознаки адміністративного договору як: а) сторонами є два або більше

суб’єкта публічної адміністрації; б) змістом договору є юридичні права, обов’язки та гарантії реалізації у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації; в) за процесуальною сутністю договір є вільним, добровільним волевиявленням сторін; г) метою договору є забезпечення та захист публічних інтересів; д) може бути прийнятим у різній письмово-юридичній формі (договір, угода, меморандум) [61, с. 82]. На думку Н. Писаренко, Ю. Битяка, І. Балакарієвої та О. Марченко, адміністративний договір: 1) укладається виключно на підставі закону; 2) може мати форму угоди, протоколу, меморандуму тощо; 3) є спільним правовим актом; 4) може укладатися як між суб'єктами владних повноважень, так і за їхньою участю (останній передбачає можливість укладення угоди приватною особою); 5) ґрунтується на взаємній волі сторін; та 6) визначає їхні (сторін) права та обов'язки у публічно-правовій сфері [11, с. 154].

Поміж таких ознак адміністративного договору, як обов’язковість участі суб’єкта владних повноважень у адміністративному договорі як сторони договору, публічно-правовий характер прав та обов’язків сторін адміністративного договору та його укладання з метою задоволення публічних потреб, С. О. Магда виділяє також такі специфічні ознаки адміністративного договору: а) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб’єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції; б) порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням у деяких окремих випадках норм цивільного права; в) адміністративний договір укладається в особливому процедурному порядку; г) у адміністративні договори можуть вноситися так звані застереження про виключні повноваження суб’єкта владних повноважень щодо односторонньої, без згоди іншої сторони, зміни положень договору, накладення на сторону нових обтяжень на сторону, контролю за виконанням зобов’язань іншою стороною без необхідності звернення до суду для прийняття рішення про можливість вчинення зазначених дій, відмови від продовження договору, якщо це відповідає «загальному благу»,

за умови відшкодування іншій стороні прямих збитків у зв'язку із таким розірванням; д) адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін; е) для адміністративних договорів передбачена письмова форма [69, с. 81–83].

В. Д. Струкова виділяє додатково такі ознаки адміністративних договорів, як: а) учасники адміністративного договору перебувають не в однаковому становищі (владний суб'єкт зберігає повноваження адміністративного характеру та водночас несе певні зобов'язання перед іншою стороною); б) підставою укладення адміністративного договору є інший адміністративно-правовий акт; в) спірні питання, що виникають відносно укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, вирішуються в адміністративному або судовому порядку [138, с. 94-95] (причому в останньому випадку ці спори вирішуються не в порядку цивільного чи господарського судочинства, а в порядку адміністративного судочинства); г) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають винятково в письмовій формі [138, с. 95].

На думку Г. Г. Лорткіпанідзе, адміністративні договори (в контексті наукового дослідження – у сфері забезпечення національної безпеки) мають такі основні риси: а) є інструментами, що виконують декілька функцій, включаючи структурно-організаційну, узгодження інтересів, стимулювання співпраці, демократизації управління, інформаційну та нормотворчу, що допомагає ефективно вирішувати питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенцій відповідних державних органів; б) порядок укладення та виконання регулюється публічним правом та внутрішньо-спеціальними нормами; в) одна із сторін – суб'єкт владних повноважень, а зміст адміністративного договору пов'язаний з управлінськими функціями; д) має безпосередні наслідки в публічній сфері; е) передбачає застереження про виключні повноваження [68, с. 325-326].

На думку Р. О. Куйбіди, є дві групи ознак адміністративного договору: а) основні, притаманні йому саме як адміністративному, і дозволяють вирізнити його від інших договорів; б) додаткові, які притаманні йому виявлятися в адміністративних договорах окремих видів. В якості основних ознак адміністративного договору науковець виділяє: наступні: а) хоча б однією зі сторін договору є суб'єкт владних повноважень; б) права й обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта; в) договір укладається з метою задоволення публічних потреб; г) складником предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; д) порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права. Додатковими ознаками адміністративного договору вчений називає: а) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень діє з метою задоволення не особистих потреб (як юридичної особи), а публічних (суспільних) інтересів; адміністративний договір містить умови, спрямовані передусім на забезпечення публічного інтересу; б) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися вимог щодо правових підстав, меж компетенції, процедур діяльності, які визначаються Конституцією і законами України (зокрема, у частині вибору контрагента, встановлення суттєвих умов такого договору тощо); в) адміністративні договори укладаються суб'єктом владних повноважень зазвичай на підставі раніше ухваленого владного управлінського рішення (виданого правового акта) [62; 65].

Як бачимо, у адміністративно-правовій доктрині виділяється широкий перелік ознак адміністративного договору, що дозволяє вирізнити його від адміністративного акту як іншого інструменту діяльності органів публічної адміністрації, а також від договору, яким урегульовуються приватно-правові відносини за можливою участю таких органів. Якщо згрупувати ці ознаки, їх можна звести до наступних рис адміністративного договору:

1) особливий інструмент діяльності органів публічної адміністрації, в тому числі місцевих, спрямований на організацію діяльності цих органів, узгодження їх інтересів у сфері реалізації компетенції, її делегування, взаємодії органів публічної адміністрації, перерозподілу чи об'єднання бюджетних коштів, застосування адміністративно-процедурного законодавства і надання адміністративних послуг, що допомагає ефективно вирішувати ці та інші питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенції відповідних державних органів із використанням приватно-правових інструментів у адміністративних правовідносинах. Дійсно, адміністративний договір є інструментом діяльності органів публічної адміністрації поруч із адміністративними актами, іншими рішеннями, діями чи бездіяльністю у окремих сферах, в яких лише застосування законодавчих норм не є можливим, а є необхідним саме домовленість, усунення протиріч та визначення взаємних прав та обов'язків сторін у публічно-правовій сфері. В цьому випадку сторони адміністративного договору приходять до взаємних поступок і визначення якнайкращого режиму договірно-правового регулювання, з урахуванням тих положень, які прямо визначені в законодавстві, яке визначає порядок, зміст та істотні умови адміністративного договору певного виду і не можуть бути змінені сторонами на власний розсуд. При цьому, місцевий орган публічної адміністрації як сторона адміністративного договору здійснює через укладення та виконання такого договору свої владно-управлінські функції та задоволення публічних інтересів, а приватний суб'єкт – реалізацію суб'єктивних прав та інтересів приватно-правового характеру, що можуть бути реалізовані лише через укладання адміністративного договору;

2) публічність адміністративного договору, оскільки адміністративний договір як й цивільно-правовий договір спрямований на визначення, зміну чи припинення прав, інтересів та обов'язків сторін договору, а також захист визначених у ньому прав та інтересів його сторін, однак прав, інтересів та обов'язків саме у публічно-правовій сфері, які випливають із повноваження місцевого органу публічної адміністрації як сторони договору урегулювати

відповідне питання за допомогою адміністративного договору, в тому числі у тих правовідносинах, які завершуються видачею адміністративного акта. Публічність адміністративного договору також означає обов'язок сторін договору на його укладення у разі настання певних юридичних фактів (наприклад, набуття об'єкту культурної спадщини у власність або користування, набуття певним майном статусу такого об'єкта, завершення конкурсу на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування, тощо);

3) пов'язаність прав та обов'язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноважень цих органів, що можуть бути здійснені в договірному порядку, змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; цей договір викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин або виникнення, зміни, припинення прав і обов'язків його учасників у публічно-правовій сфері;

4) виключна пойменованість адміністративних договорів, останні не можуть бути укладені для врегулювання питань, не передбачених законом та органами, яким не надано відповідна правосуб'єктність законодавством; адміністративний договір укладається на підставі закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; законодавством також визначена не тільки сфера укладення адміністративного договору та його сторони, а й зміст, порядок укладення, зміни та розірвання, істотні умови договору, в тому числі предмет адміністративного договору;

5) місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору, а для врегулювання питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії – сторонами такого договору є лише місцеві органи публічної адміністрації;

6) відносна свобода укладення договору, обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору

(в тому числі через проведення конкурсних процедур) або можливістю лише уточнити окремі умови без права не укладати адміністративний договір;

7) відсутність балансу у правах та обов'язків сторін адміністративного договору, у яких лише одна сторона є місцевим органом публічної адміністрації, а в інших випадках – та сторона, яка здійснює делегування повноважень, перерозподіл коштів тощо. В такому випадку місцевий орган публічної адміністрації є «сильнішим суб'єктом» і має право відповідно до договору здійснювати нагляд чи контроль за виконанням приватним суб'єктом доручених йому публічних завдань, права односторонньої, без згоди іншої сторони, зміни положень договору, накладення на сторону нових обтяжень на сторону, без необхідності звернення до суду для прийняття рішення про можливість вчинення зазначених дій, відмови від продовження договору, якщо це відповідає «загальному благу», за умови відшкодування іншій стороні прямих збитків у зв'язку із таким розірванням;

8) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції;

9) можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру;

10) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають виняткова в письмовій формі;

11) спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються не в порядку цивільного чи господарського судочинства, а в порядку адміністративного судочинства.

В той же час, не можемо погодитися із висловленою в літературі думкою про те, що змістом договору є юридичні права, обов'язки та гарантії реалізації у сфері адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, оскільки це є лише однією із сфер, з яких відбувається укладення адміністративних договорів. Також не можемо погодитися із тим, що сторонами

адміністративного договору є два або більше суб'єкта публічної адміністрації, оскільки це стосується договорів, укладених з компетенційних питань та питань взаємодії цих органів, а в інших випадках є можливим, що іншою стороною адміністративного договору є фізична чи юридична особа, що не володіє владними повноваженнями взагалі або на момент укладання договору (який може делегувати цій особі відповідні повноваження). Не є ознакою адміністративного договору те, що підставою його укладення є інший адміністративно-правовий акт. Навпаки, адміністративний договір може бути альтернативою видання адміністративного акта. Крім того, рішення місцевого органу публічної адміністрації про укладення адміністративного договору не охоплюється положенням адміністративного акта, оскільки не має юридичних наслідків до моменту укладання адміністративного договору і приймається в силу законодавчої вимоги про обов'язкове укладення адміністративного договору в окремих визначених законом випадках.

Говорячи про особливості процедури укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів, можемо відзначити відсутність належного правового регулювання цієї сфери, на відміну від договорів у цивільному праві, порядок укладення, зміни та розірвання яких врегульований досить детально у ст. ст. 638 – 654 Цивільного кодексу України і стосується усіх випадків укладення, зміни та розірвання договорів, щодо яких Цивільним кодексом, іншими актами цивільного, сімейного, житлового, земельного права не передбачені особливості (спеціальні норми). Щодо значної частини адміністративних договорів такої деталізації не помічаємо. Так, у ч. 3 ст. 93 Бюджетного кодексу України зазначається, що передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору [36]. В той же час, ні порядок укладення такого договору, ні вимоги, що до нього ставляться у законодавстві не визначено. З іншого боку, особливості укладення та істотні умови такого адміністративного договору як договір перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування визначені як у ст. ст. 42 – 46 Закону України

«Про автомобільний транспорт», але непрямо через встановлення умов до перевізників як учасників конкурсу (і в подальшому – однієї зі сторін договору), а також через визначення принципу укладення такого договору через проведення конкурсного відбору [49]. Крім того, зазначені питання детально регламентовані нормами Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Останнім також визначені особливості укладення договору з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, підстави для його зміни та розірвання, а також істотні умови договору – у ньому визначаються умови перевезень на маршруті (маршрутах) відповідно до визначеного об’єкта конкурсу [92]. Відповідно до ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» усі власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин або уповноважені ними органи (особи) незалежно від форм власності на ці об'єкти зобов'язані укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини охоронний договір [104]. У Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини більш детально встановлено особливості укладення такого договору та його істотні умови [94]. Так, окремими стадіями укладення такого договору можемо назвати: а) інформування власника (користувача) пам’ятки, об’єкта культурної спадщини чи її (його) частини, якщо вони тільки но були внесені до Державного реєстру нерухомих пам’яток України або набуття ним правового статусу щойно виявленого об’єкта культурної спадщини органом охорони культурної спадщини про необхідність укладення охоронного договору; б) звернення власника (користувача) пам’ятки, щойно виявленого об’єкта культурної спадщини чи її (його) частини або уповноваженого ним органу (особи) до органу охорони культурної спадщини для укладення охоронного договору; в) подання проєкту охоронного договору на пам’ятку національного значення чи її частину на погодження до Міністерства культури та стратегічних комунікацій України; г) виправлення помилок або подання необхідної інформації та документів до Міністерства культури та стратегічних комунікацій України у разі

невідповідності вимогам законодавства або наявності в проєкті охоронного договору недостовірної чи неповної інформації; д) погодження охоронного договору Міністерством культури та стратегічних комунікацій України; е) укладення охоронного договору [94]. Порядком укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини затверджено форми двох охоронних договорів: на пам’ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об’єкт культурної спадщини чи його частину, в яких визначені такі істотні умови, як: предмет договору, а саме зобов’язання власника (користувача) щодо охорони пам’ятки культурної спадщини, щойно виявленого об’єкту культурної спадщини або його частини; строк договору; вид використання пам’ятки культурної спадщини, щойно виявленого об’єкту культурної спадщини або його частини; права органу охорони щодо здійснення контролю за дотриманням правил утримання зазначеної пам’ятки та режиму використання пам’ятки (її частини), її території та для її наукового обстеження; перелік робіт, які зобов’язаний провести власник (користувач) з метою збереження пам’ятки (її частини) та створення належних умов для її використання; відповідальність власника (користувача) за самовільне проведення робіт, пов’язаних з перебудовою чи переробленням, які призвели до спотворення пам’ятки, її території, порушення власником (користувачем) вимог законодавства та невиконання умов цього договору [94].

Втім, як бачимо єдиного переліку істотних умов адміністративних договорів, а також стадій їх укладення законодавчо не визначено. У зв’язку із цим, відповідні питання слід знаходити у адміністративно-правовій доктрині. Так, К. К. Афанасьєв зазначає, що договірна робота охоплює такі стадії (етапи): а) підготовку до укладання договору; б) оцінку підстав укладання договорів; в) оформлення договірних відносин; г) доведення змісту договорів до виконавців; д) контроль за виконанням договорів; е) оцінку результатів виконання договорів [21, с. 13]. На думку О. М. Ілюшика, загальний порядок укладення адміністративних договорів має охоплювати такі стадії: 1) організацію договірного процесу (встановлення необхідності врегулювання конкретної

управлінської проблеми у діяльності органу публічної адміністрації за допомогою укладення адміністративного договору, визначення потенційних учасників договірних відносин, встановлення нормативно-правових підстав для укладення адміністративної угоди, інших умов, необхідних для укладення та подальшого виконання адміністративного договору); 2) проведення попередніх переговорів; з метою формування проєкту адміністративного договору; 3) узгодження умов адміністративного договору та ухвалення рішення (вирішуються переддоговірні спори, досягається згода щодо усіх умов адміністративного договору, формується остаточний текст договору, приймається рішення у відповідній формі щодо укладення договору); 4) оформлення договору (надається відповідна форма адміністративному договору, зважаючи на вимоги юридичної техніки, здійснюється у випадках, передбачених законодавством реєстрація договору) [50, с. 129-131]. Як зазначає А. Ю. Кабиш, процедура укладання адміністративних договорів не має чіткої моделі та, як правило, складається із етапів: а) обміну думками, переважно, на документальній основі шляхом передання всіма заінтересованими сторонами одне одному відомостей та матеріалів необхідних для узгодження договору; б) встановлення спільних цілей, меж та специфіки діяльності; в) безпосереднє підписання всіма сторонами договору та проведення внутрішньо-організаційної діяльності із його реалізації [51]. На думку В. М. Шевченка, який досліджував особливості адміністративних договорів у сфері превентивної діяльності Національної поліції, можна виділити такі стадії укладення таких адміністративних договорів: а) звернення сторін: ініціація адміністративно-договірних відносин на основі волевиявлення щонайменше однієї зі сторін майбутніх відносин. У його межах також встановлюється необхідність врегулювання конкретної управлінської проблеми у діяльності органу публічної адміністрації за допомогою укладення адміністративного договору, визначення потенційних учасників договірних відносин, установлення нормативно-правових підстав для його укладення, визначення матеріально-технічного забезпечення, кадрових можливостей виконання договору; б) проведення переговорів та узгодження умов: після

виявлення зацікавленості в укладанні договору сторони проводять переговори для обговорення умов договору. Проведення попередніх переговорів не має чітко визначених правових наслідків [149, с. 327]. Однак, якщо в результаті попередніх переговорів виявляються обставини, які принципово не можуть бути усунені до укладання договору або суперечать сутності діяльності одного із суб'єктів, то вони (суб'єкти попередніх переговорів) відмовляються від регулювання відносин адміністративним договором [47, с. 167].; в) підготовка договору: на основі узгоджених умов сторони готують проєкт адміністративного договору, що включає всі обговорені умови і відображає взаємну згоду сторін, з врахуванням законодавчих і нормативних обмежень [47, с. 167; 149, с. 327]; д) підписання договору [149, с. 327]. На думку В. Р. Білої, якщо не встановлено спеціальної процедури укладення адміністративного договору, вона передбачає наявність таких етапів (стадій): а) організаційна (визначення необхідності врегулювання конкретної управлінської ситуації (така необхідність урегулювання встановлюється або за допомогою прямої вказівки у законі, або може бути визначена на розсуд учасників договору), способів і засобів її врегулювання, визначення учасників договору, перевірка матеріально-технічних, кадрових можливостей виконання договору, визначення його нормативно-правового забезпечення; 2) проведення попередніх переговорів (виявлення пропозицій та вимог до контрагента, складання робочого проєкту договору, створення матеріально-технічних кадрових передумов для виконання договірних зобов'язань); 3) узгодження умов договору (формується остаточний текст договору, вирішуються переддоговірні спори); 4) ухвалення рішення про укладання договору; 5) підписання договору [25, с. 118]. Такий самий перелік стадій укладання адміністративних договорів виводить Ж. В. Завальна, однак між організаційною стадією та стадією попередніх переговорів вона виділяє також стадію визначення правосуб'єктності сторін, на якій визначається можливість (право) сторін набувати права та обов'язки, нести самостійну відповідальність, а також мати належні повноваження для підписання договору [47, с. 167]. А. М. Сіренко пропонує наступну класифікацію стадій укладення

адміністративного договору: а) організаційна стадія, на якій відбувається пропозиція укласти договір (оферта), надається письмовий, обґрунтований текст, відповідно до якого оферент має прийняти рішення щодо укладення адміністративного договору (при цьому оферта може бути відкликана оферентом до моменту або в момент її отримання адресатом), далі – інша сторона приймає рішення про прийняття оферти (акцепт) і визначається уповноважені особи для ведення переговорів перед укладенням адміністративного договору. У разі, якщо на законодавчому рівні будуть відсутні правила поведінки, якими мають керуватися сторони, вони повинні керуватися загальними правилами ведення договірної роботи; б) стадія визначення тексту та умов договору, на якій на основі проведених переговорів здійснюється підготовка проєкту адміністративного договору; в) стадія укладення договору, на якій здійснюється надання згоди на його обов'язковість, що супроводжується підписанням, а також реєстрацією договору у встановленому законом порядку; г) стадія виконання прийнятих зобов'язань, тобто фактичне здійснення дій, які є змістом поведінки сторін, зазначених у договірних нормах. На виконання адміністративного договору суб'єкти владних повноважень мають здійснювати дії чи комплекс дій, обумовлених їх завданнями й функціями, тому ці дії матимуть управлінський та організаційний характер (прийняття рішення про передачу субвенцій, здійснення взаємодії, проведенні спільних заходів тощо) [135, с. 179-180].

Певною мірою можемо погодитися із тим, що у випадках, якщо прямо не визначена процедура укладення адміністративного договору або визначена лише частково щодо окремих етапів (стадій), можна говорити про наступні стадії укладення адміністративних договорів:

1) організаційна (підготовча) стадія, на якій відбувається вирішення питання про необхідність укладення адміністративного договору з метою врегулювання конкретної управлінської проблеми у діяльності місцевого органу публічної адміністрації, вирішення питання про підбір потенційних учасників договірних відносин, встановлення їх правосуб’єктності, формування пропозиції щодо укладення адміністративного договору та істотних умов, як правило

передбачених законодавством, що урегульовує питання укладення відповідного адміністративного договору, підготовка до проведення конкурсного відбору у випадку, якщо він передбачається для укладення адміністративного договору певного виду. У разі, якщо законодавчо передбачається обов'язкове укладення адміністративного договору з особою, визначеною законодавчо як сторона відповідного договору – інформування такої особи про необхідність укладення адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої сторони для укладання договору;

2) у випадках, якщо для укладення адміністративного договору певного виду передбачається проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір згідно з обов'язковими та додатковими (за наявності) умовами конкурсу та додатковими умовами, передбаченими для сторони адміністративного договору – проведення такого конкурсного відбору; у разі відсутності вказівки про проведення конкурсного відбору у законодавстві – проведення попередніх переговорів, з метою формування проєкту адміністративного договору, узгодження умов та змісту такого договору;

3) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження;

4) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір – цій стадії передує оголошення результатів конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір, проведення переговорів з метою досягнення згоди щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору;

5) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов’язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору.

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження правових аспектів визначення правової природи адміністративного договору, його істотних умов та процедури укладення можемо зробити висновок, що ознаками адміністративного договору, що дозволяють вирізнити його від адміністративних актів, інших інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, інших договорів, є: а) особливий інструмент діяльності органів публічної адміністрації, спрямований на організацію діяльності цих органів, узгодження їх інтересів у сфері реалізації компетенції, її делегування, взаємодії органів публічної адміністрації, перерозподілу чи об’єднання бюджетних коштів, застосування адміністративно-процедурного законодавства і надання адміністративних послуг, що допомагає ефективно вирішувати ці та інші питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенції відповідних державних органів із використанням приватно-правових інструментів у адміністративних правовідносинах; б) публічність адміністративного договору, тобто спрямованість на визначення, зміну чи припинення прав, інтересів та обов’язків сторін договору, а також захист визначених у ньому прав та інтересів його сторін у публічно-правовій сфері, які випливають із повноваження місцевого органу публічної адміністрації як сторони договору урегулювати відповідне питання за допомогою адміністративного договору, в тому числі у тих правовідносинах, які завершуються видачею адміністративного акта, а також – обов’язок сторін договору на його укладення у разі настання певних юридичних фактів (наприклад, набуття об’єкту культурної спадщини у власність або користування, набуття певним майном статусу такого об’єкта, завершення конкурсу на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування, тощо); в) пов’язаність прав та обов’язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноважень цих органів,

що можуть бути здійснені в договірному порядку; г) виключна пойменованість адміністративних договорів, адміністративний договір укладається на підставі закону, законодавством також визначена не тільки сфера укладення адміністративного договору та його сторони, а й зміст, порядок укладення, зміни та розірвання, істотні умови договору, в тому числі предмет адміністративного договору; д) місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору, а для врегулювання питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії – сторонами такого договору є лише місцеві органи публічної адміністрації; е) відносна свобода укладення договору, обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору (в тому числі через проведення конкурсних процедур) або можливістю лише уточнити окремі умови без права не укладати адміністративний договір; є) відсутність балансу у правах та обов'язків сторін адміністративного договору, у яких лише одна сторона є місцевим органом публічної адміністрації, а в інших випадках – та сторона, яка здійснює делегування повноважень, перерозподіл коштів тощо; такий суб'єкт має право відповідно до договору здійснювати нагляд чи контроль за виконанням приватним суб'єктом доручених йому публічних завдань, права односторонньої, без згоди іншої сторони, зміни положень договору чи його розірвання, тощо; ж) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції; з) можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру; і) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають винятково в письмовій формі; й) спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються не в порядку цивільного чи господарського судочинства, а в порядку адміністративного судочинства.

У випадках, якщо прямо не визначена процедура укладення адміністративного договору або визначена лише частково щодо окремих етапів (стадій), можна говорити про наступні стадії укладення адміністративних договорів: а) організаційна (підготовча) стадія, на якій відбувається вирішення питання про необхідність укладення адміністративного договору з метою врегулювання конкретної управлінської проблеми у діяльності місцевого органу публічної адміністрації, вирішення питання про підбір потенційних учасників договірних відносин, встановлення їх правосуб'єктності, формування пропозиції щодо укладення адміністративного договору та істотних умов, як правило передбачених законодавством, що урегульовує питання укладення відповідного адміністративного договору, підготовка до проведення конкурсного відбору у випадку, якщо він передбачається для укладення адміністративного договору певного виду. У разі, якщо законодавчо передбачається обов'язкове укладення адміністративного договору з особою, визначеною законодавчо як сторона відповідного договору – інформування такої особи про необхідність укладення адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої сторони для укладання договору; б) у випадках, якщо для укладення адміністративного договору певного виду передбачається проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір згідно з обов'язковими та додатковими (за наявності) умовами конкурсу та додатковими умовами, передбаченими для сторони адміністративного договору – проведення такого конкурсного відбору; у разі відсутності вказівки про проведення конкурсного відбору у законодавстві – проведення попередніх переговорів, з метою формування проєкту адміністративного договору, узгодження умов та змісту такого договору; в) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження; г) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору

та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір – цій стадії передує оголошення результатів конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір, проведення переговорів з метою досягнення згоди щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору; д) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов'язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору.

1.3. Доктринальні підходи до класифікації адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації

Як правильно зазначає В. О. Рядінська, класифікація адміністративних договорів у науковій літературі є багатовимірною, а її різні варіанти відображають як розмаїття сфер їх застосування, так і складність самої правової природи цього інституту. цього інституту. Проте, незважаючи на різні доктринальні позиції, нормативною відправною точкою у визначенні видів адміністративних договорів в Україні є норми КАСУ, який закладає базову модель їх правового регулювання [131, с. 118-119].

Дійсно, у п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ визначено перелік сфер діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів. Зокрема, адміністративні договори укладаються для: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [37, с. 54; 57]. У зв'язку із цим, можна виділити такий критерій класифікації адміністративних договорів

«за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів», відповідно до якого вивести такі види адміністративних договорів: розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; про делегування публічно-владних управлінських функцій; про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів; про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах.

Перелік, визначений п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ є вичерпним (закритим), а тому договори, укладені за участю органів публічної адміністрації з інших питань, не є адміністративними [57]. Зокрема, як зазначає Н. В. Добровольська, в діяльності місцевих органів публічної адміністрації можуть укладатися «угоди подвійного значення», які укладаються на виконання владних функцій, але мають переважно владний характер (договори у сфері публічних закупівель, приватизаційні, концесійні договори, договори приватного партнерства, договори про розпорядження публічним майном тощо) [45, с. 33]. Ці договори виходячи із суті поняття адміністративного договору та сфер його укладення не є адміністративними договорами. Як вже зазначалося в попередніх підрозділах дисертації, адміністративні договори не можуть бути непойменованими в законодавстві, виходячи із своєї суті як адміністративних, оскільки законодавчо встановлюється право органу публічної адміністрації укласти адміністративний договір у певній сфері діяльності цього органу, а також законодавчо можуть встановлюватися предмет, істотні умови та процедура укладення таких адміністративних договорів. В той же час, в науковій літературі висловлено думку, що наведений у Кодексі перелік видів адміністративних договорів не є вичерпним [11, с. 154], з чим погодитися не можемо, інакше у п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ при виділенні переліку адміністративних договорів було б вказано також на можливість їх укладення «з інших питань реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень».

Аналіз доктринальних джерел дозволяє виділити й інші критерії класифікації адміністративних договорів.

Зокрема, досить цікаву класифікацію адміністративних договорів пропонує Р. Куйбіда у своєму науковому дослідженні «Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці». Автор виділяє наступні види адміністративних договорів [65]:

1) договори щодо компетенції та виконання державних та самоврядних функцій:

а) договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень та бюджетних коштів [65] (відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти [102]; у ст. 93 Бюджетного кодексу України зазначається, що місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету, у тому числі якщо на території територіальної громади недостатньо бюджетних установ, інших суб'єктів господарювання комунальної власності, які забезпечують надання публічних послуг. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору [36];

б) договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, щодо створення для цього відповідних органів і служб [65] (відповідно до ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві

спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) юридичних осіб, що перебувають у комунальній власності, і створювати для цього відповідні органи і служби) [102];

в) договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій [65] (відповідна можливість укладання таких договорів передбачена ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [103];

г) договори між центральним органом виконавчої влади, який розпоряджається державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади чи підприємством, установою і організацією державної форми власності про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву (ч. 5 ст. 8 Закону України «Про державний матеріальний резерв») [65] – зважаючи на втрату чинності цим законом з 2023 року та визначення у Законі України «Про державні резерви» лише договорів цивільно-правового чи господарського характеру, цей договір вже не є актуальним для нашого дослідження);

2) договори у сфері оподаткування договори між податковим органом і платником податків щодо розстрочення та відстрочення податкових зобов’язань платника податків (визначено ст. 14 нині недіючого Закону України «Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами») [65]. Схожі договори знаходимо у ст. 100 Податкового кодексу України (як «договір про розстрочення, відстрочення грошового зобов’язання чи податкового боргу») [90] і у Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов’язань (податкового боргу) платників податків [93], в якому детально вказано порядок укладення таких договорів, що укладаються на підставі прийнятого рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов’язань (податкового боргу), прийнятого податковим органом. Як вказано у п. 1.4 Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов’язань

(податкового боргу) вважається наданим, якщо на підставі заяви платника податків прийнято відповідне рішення органу доходів і зборів та укладено договір про розстрочення (відстрочення). У науковій літературі зазначається, що такий договір укладається у сфері публічних правовідносин і однією із сторін виступає держава [142, с. 45]. Виходячи з цих обставин, можемо визнати, що такі договори мають ознаки адміністративних, і по суті є формою реалізації рішення податкового органу про надання можливості розстрочення (відстрочення) податкового зобов'язання;

3) договори щодо закупівлі (поставки) продукції, товарів та послуг для публічних потреб, договори про залучення інвестицій для задоволення публічних потреб, договори у сфері трудових (службових) правовідносин, договори, в яких суб'єкт владних повноважень реалізує функції розпорядника державним чи комунальним майном [65] – переважна більшість таких договорів не є адміністративними, оскільки не охоплюються сферою укладення адміністративних договорів, визначених у п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ (договори між виконавчим органом сільської, селищної чи міської ради і підприємством, установою або організацією щодо виробництва продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади (відповідно до п/п. 8 п. «а» ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»); державні контракти, які укладаються відповідно до Закону України «Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб», договори про закупівлю за державні кошти товарів, робіт чи послуг [65]. Виняток становить група договорів між місцевим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування, з одного боку, і недержавним суб'єктом, який надає соціальні послуги, щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку та якості надання соціальних послуг, з іншого. Можливість укладення цих договорів була передбачена відповідно до ч. 2 і 4 ст. 13 нині недіючого Закону України «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 року у разі залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надаються в установленому порядку недержавними суб'єктами чи фізичними особами, місцеві органи виконавчої

влади, органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг. Місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що уклали договір щодо залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг з недержавними суб'єктами, які перемогли у конкурсі, здійснюють контроль за цільовим використанням бюджетних коштів та якістю надання послуг [105]. Нині діючий Закон України «Про соціальні послуги» не передбачає такого виду адміністративних договорів.

Схожий перелік адміністративних договорів (угоди про розподіл продукції, договори на виконання державного замовлення, трудові договори щодо залучення найманих працівників, координаційні договори, що укладаються між суб'єктами виконавчої влади з метою координації їх діяльності, договори щодо делегування повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування [71, с. 409]. Із причин, вказаних вище, можемо погодитися на віднесення до адміністративних договорів лише координаційних договорів та договорів про делегування повноважень.

В той же час, Ж. В. Завальна відносить договори, що укладаються за участю суб'єктів владних повноважень, які здійснюють організаційно-господарські повноваження, предметом яких є здійснення дій (діяльності) з організації задоволення потреб та інтересів територій (регіонів), тобто договори про здійснення закупівель товарів, робіт, послуг за державні кошти, договори про виконання державного замовлення, не до адміністративних договорів, а до організаційно-господарських. Останні авторка відносить до публічних договорів, але не до адміністративних. У свою чергу науковець виділяє такі види адміністративних договорів: а) з державного управління (координаційні), до яких відносяться: договори на взаємодію (сторонами є суб'єкти владних повноважень різних рівнів системи управління, не підпорядковані один одному) та договори між суб'єктами владних повноважень одного рівня управлінської системи; б) щодо повноважень виконавчої влади, делегованих державою

органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям; в) щодо регулювання відносин у бюджетній сфері, в тому числі адміністративні договори: на передання міжбюджетних трансферів на утримання об'єктів спільного користування чи ліквідацію негативних наслідків діяльності об'єктів спільного користування; на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів; на виконання інвестиційних програм (проєктів), у тому числі на будівництво або реконструкцію об'єктів спільного користування; додаткові дотації та інші субвенції; г) щодо внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств; д) щодо проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [46, с. 6-7, 16-17]. Можемо частково погодитися із цією класифікацією, оскільки договори з державного управління (координаційні), щодо повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям, а також щодо регулювання відносин у бюджетній сфері можна віднести до адміністративних; в той же час, договори щодо внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств, а також договори з державними службовцями, службовцями органів місцевого самоврядування не можна віднести до адміністративних договорів, оскільки вони не охоплюються переліком сфер діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів, що визначений в п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ, хоча й мають публічний характер.

Цікаву класифікацію можна вивести з виділених Ю. М. Кириченко форм діяльності органів місцевого самоврядування, де для реалізації наданих законом повноважень найчастіше застосовуються адміністративні договори, зокрема,

щодо здійснення муніципальними органами власних (самоврядних) повноважень:

а) органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [102]; ч. 3 ст. 93 Бюджетного кодексу України [36]);

б) територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [102]);

в) для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації (ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [54, с. 360; 103].

Відповідно до вказаного науковцем переліку, можна виділити адміністративні договори, що укладаються щодо перерозподілу окремих повноважень та бюджетних коштів; щодо об'єднання на договірних засадах на праві спільної власності об'єктів права комунальної власності, а також коштів місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій; для здійснення спільних програм місцевих органів публічної адміністрації.

Як зазначає Н. В. Добровольська, часто договори для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень (інколи називаються «про співпрацю») можуть укладатися як між суб'єктами владних повноважень, так і за участю (з однієї сторони) приватних суб'єктів (переважно громадських формувань) [45, с. 32]. В літературі

неодноразово виділялись адміністративні договори про співпрацю із «невладними утвореннями», які до основних способів публічно-приватної взаємодії зазвичай відносять: вивчення та узагальнення практики застосування тематичного законодавства, проведення інформаційних заходів та роз'яснювальної роботи, пропагування правових знань, обмін офіційною інформацією, інколи навіть розроблення проєктів нормативних актів, партисипативне залучення громадян до селекторних нарад і робочих груп тощо [145, с. 167; 151, с. 145-146]. На думку науковиці, ці договори формально не можуть бути віднесені до адміністративних договорів, оскільки дефініція п. а п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ передбачає укладення договорів про розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії лише між суб'єктами владних повноважень. Авторка також виділяє такі види адміністративних договорів, як договори про делегування публічно-владних управлінських функцій, відповідно до яких компетенція може бути делегована як іншому органу публічної адміністрації, так і суб'єкту приватного права, який набуває статусу органу публічної адміністрації; договори для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, що укладаються як щодо власних коштів органів місцевого самоврядування (відповідно до ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), так і щодо міжбюджетних трансфертів (відповідно до ст. 93 Бюджетного кодексу України); адміністративні договори, що укладаються замість індивідуального акта; договори для врегулювання питань надання адміністративних послуг. Щодо останніх, науковиця вказує, що адміністративні послуги відповідно до ч. 7 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги» надаються через центри надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування у порядку виконання делегованих повноважень [45, с. 32-33].

В. Галунько виділяє декілька критеріїв класифікацію адміністративних договорів:

1) залежно від суб'єктного складу: горизонтальні адміністративні договори, що укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між

органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні адміністративні договори, що укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами;

2) за характером взаємовідносин між сторонами договору: координаційні договори, що укладаються між суб'єктами права, які перебувають на однаковому юридичному рівні в ієрархії публічного адміністрування, або тими, що перебувають у рівному становищі, та субординаційні договори, що укладаються між суб'єктами права, які перебувають у відносинах влади-підпорядкування, наприклад, між органом місцевого самоврядування та приватною особою (адміністративний договір між органом місцевого самоврядування та адвокатом, який бере на себе зобов'язання надавати від імені органу місцевого самоврядування приватним особам безоплатну правову допомогу);

3) за юридичними властивостями: нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовні) адміністративні договори;

4) за змістом: а) мирові угоди, що укладаються між суб'єктами права з метою врегулювання суперечки на основі взаємних поступок і стосуються прав та обов'язків сторін (адміністративний договір між митним органом та порушником митних правил (ст. 521 Митного кодексу України), договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків)), б) договори обміну зобов'язаннями, відповідно до яких суб'єкти права беруть на себе зустрічні зобов'язання, які об'єднуються в таких договорах із певною метою та слугують реалізації функцій суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення публічних завдань (Меморандум порозуміння між Кабінетом Міністрів України та суб'єктами господарювання, які здійснюють виробництво лікарських засобів, оптову та роздрібну торгівлю такими засобами від 6 червня 2012 року), в) договори про співпрацю, що укладаються між суб’єктами права з метою участі приватних осіб у реалізації публічних функцій (завдань), г) охоронні договори, що укладаються з метою встановлення режиму використання майна публічно-правового характеру та відповідальність за порушення такого режиму (охоронний договір щодо об’єкта культурної

спадщини) [20, с. 231-232]. Щодо останньої групи слід уточнити деякі питання. Так, можемо погодитися із віднесенням до адміністративних договорів договори про співпрацю, оскільки такими договорами фактично здійснюється визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень. В той же час, такі договори як договори обміну зобов'язаннями (особливо у вказаній автором формі) не є адміністративними договорами, оскільки не охоплюються переліком сфер діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів, що визначений в п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ, хоча й мають публічний характер. Що стосується мирової угоди, що укладається в порядку компромісу у справі про порушення митних правил, договору про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків), охоронних договорів, то ці договори є адміністративними, оскільки є альтернативою прийняття рішення митного органу припинення провадження у справі про порушення митних правил або податкового органу про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків), про надання дозволу на використання об'єкта культурної спадщини.

Виходячи з вище викладеного, можемо узагальнити вище викладені класифікації адміністративних договорів до наступних:

1) за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів (за змістом): про розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; про делегування публічно-владних управлінських функцій; про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів; про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах (в тому числі у податкових, митних правовідносинах, правовідносинах з охорони культурної спадщини, правовідносинах, пов'язаних з організацією перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування тощо);

2) залежно від суб'єктного складу (за характером взаємовідносин між сторонами): горизонтальні (координаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні (субординаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами;

3) за характером приписів у адміністративних договорах: нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовні) адміністративні договори. Перша група адміністративних договорів включає в себе адміністративні договори, якими здійснено розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів, друга – адміністративні договори про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах.

Висновки до Розділу 1

Отже, в результаті проведення дослідження теоретико-правових засад визначення адміністративного договору як інструменту діяльності публічної адміністрації, дійшли до таких висновків:

1. Законодавче визначення поняття адміністративного договору міститься у Кодексі адміністративного судочинства України, 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 акту. За законодавством інших держав адміністративний договір також 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.

У адміністративно-правовій доктрині склалися наступні підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору – формальний, функціональний, комплексний, суб'єктний, методологічний, договірний, змістовний та компетенційно-установчий підходи до визначення сутності адміністративного договору. Відповідно до формального підходу адміністративний договір визначається як правовий акт, рішення, виражене у договірній формі, місцевого органу публічної адміністрації; цей підхід передбачає розмежування категорій «адміністративний договір» та «адміністративний акт», хоча в той же час 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 у адміністративно-правовій доктрині – він з одного боку має договірний характер, з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акту. Інші підходи до розуміння сутності адміністративного договору дозволяють відмежувати адміністративний договір від адміністративного акту та договорів у приватно-правовій сфері (виходячи із обов'язкової участі органу публічної адміністрації як сторони у адміністративному договорі, визначення адміністративного договору через категорію волеузгодження, тобто домовленості, закріплення у адміністративному договорі взаємних прав та обов'язків його учасників у публічно-правовій сфері, укладення виключно на підставі закону.

2. Ознаками адміністративного договору, що дозволяють вирізнити його

від адміністративних актів, інших інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, інших договорів, є: а) особливий інструмент діяльності органів публічної адміністрації у сферах, визначених в законі, що допомагає ефективно вирішувати ці та інші питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенції відповідних державних органів із використанням приватно-правових інструментів у адміністративних правовідносинах; б) публічність адміністративного договору, тобто спрямованість на визначення, зміну чи припинення прав, інтересів та обов'язків сторін договору, а також захист визначених у ньому прав та інтересів його сторін у публічно-правовій сфері, які випливають із повноваження місцевого органу публічної адміністрації як сторони договору урегулювати відповідне питання за допомогою адміністративного договору, в тому числі у тих правовідносинах, які завершуються видачею адміністративного акта, а також – обов'язок сторін договору на його укладення у разі настання певних юридичних фактів; в) пов'язаність прав та обов'язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноважень цих органів, що можуть бути здійснені в договірному порядку; г) виключна поіменованість адміністративних договорів, адміністративний договір укладається на підставі закону, законодавством також визначена не тільки сфера укладення адміністративного договору та його сторони, а й зміст, порядок укладення, зміни та розірвання, істотні умови договору, в тому числі предмет адміністративного договору; д) місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору, а для врегулювання питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії – сторонами такого договору є лише місцеві органи публічної адміністрації; е) відносна свобода укладення договору, обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору (в тому числі через проведення конкурсних процедур) або можливістю лише уточнити окремі умови без права не укладати адміністративний договір; є) відсутність балансу у правах та обов'язків сторін

адміністративного договору, у яких лише одна сторона є місцевим органом публічної адміністрації, а в інших випадках – та сторона, яка здійснює делегування повноважень, перерозподіл коштів тощо; такий суб'єкт має право відповідно до договору здійснювати нагляд чи контроль за виконанням приватним суб'єктом доручених йому публічних завдань, права односторонньої, без згоди іншої сторони, зміни положень договору чи його розірвання, тощо; ж) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції; з) можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру; і) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають винятково в письмовій формі; й) спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються не в порядку цивільного чи господарського судочинства, а в порядку адміністративного судочинства.

У випадках, якщо прямо не визначена процедура укладення адміністративного договору або визначена лише частково щодо окремих етапів (стадій), можна говорити про наступні стадії укладення адміністративних договорів: а) організаційна (підготовча) стадія, на якій відбувається вирішення питання про необхідність укладення адміністративного договору, вирішення питання про підбір потенційних учасників договірних відносин, встановлення їх правосуб'єктності, формування пропозиції щодо укладення адміністративного договору та істотних умов, підготовка до проведення конкурсного відбору у випадку, якщо він передбачається для укладення адміністративного договору певного виду, у разі, якщо законодавчо передбачається обов'язкове укладення адміністративного договору з особою, визначеною законодавчо як сторона відповідного договору – інформування такої особи про необхідність укладення адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої сторони для укладання договору; б) у

випадках, якщо для укладення адміністративного договору певного виду передбачається проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір згідно з обов'язковими та додатковими (за наявності) умовами конкурсу та додатковими умовами, передбаченими для сторони адміністративного договору – проведення такого конкурсного відбору; у разі відсутності вказівки про проведення конкурсного відбору у законодавстві – проведення попередніх переговорів, з метою формування проєкту адміністративного договору, узгодження умов та змісту такого договору; в) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження; г) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір – цій стадії передує оголошення результатів конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір, проведення переговорів з метою досягнення згоди щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору; д) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов'язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору.

3. У адміністративно-правовій доктрині виділяються різні критерії класифікації адміністративних договорів, які можна поєднати за такими групами:

1) за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів (за змістом): про розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; про делегування публічно-владних управлінських функцій; про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів; про врегулювання

питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах (в тому числі у податкових, митних правовідносинах, правовідносинах з охорони культурної спадщини, правовідносинах, пов’язаних з організацією перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування тощо);

2) залежно від суб'єктного складу (за характером взаємовідносин між сторонами): горизонтальні (координаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні (субординаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами;

3) за характером приписів у адміністративних договорах: нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовні) адміністративні договори. Перша група адміністративних договорів включає в себе адміністративні договори, якими здійснено розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів, друга – адміністративні договори про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах.

РОЗДІЛ 2
ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У ДІЯЛЬНОСТІ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

2.1. Особливості застосування окремих адміністративних договорів про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування можуть виконувати окремі повноваження органів виконавчої влади як делеговані повноваження (ці повноваження визначені у п. «б» у ст. ст. 27 – 35, п. «б» ст. 36-1 – 38 та у ст. 36 Закону), а також можуть делегувати власні повноваження місцевим державним адміністраціям шляхом прийняття відповідних рішень відповідними місцевими радами (п. 27 ст. 43, ст. 44 Закону) [102]. Втім, як зазначає В. О. Рядінська, правове регулювання адміністративних договорів для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень є проблемним, зважаючи на не досить чітке розмежування між поняттями «координація», «взаємодія», «делегування» і «розмежування компетенції», у зв'язку з чим, адміністративні договори про розмежування компетенції іноді підміняються меморандумами про співпрацю або спільними рішеннями, що не мають обов'язкової юридичної сили; трапляються випадки, коли договори між суб'єктами публічної адміністрації використовуються для вирішення питань, що належать до виключної компетенції одного з них [131, с. 119]. Також делегування у системі відносин місцевого самоврядування може розглядатися як форма співробітництва територіальних громад сіл, селищ, міст, що випливає зі змісту Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [77, с. 20]. Таке співробітництво здійснюється через застосування місцевими органами

публічної адміністрації договорів щодо співробітництва територіальних громад. Правовою основою укладення таких договорів є положення п. 33-1 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування», відповідно до якої до повноважень сільських, селищних, міських рад віднесено питання прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, приєднання до співробітництва у формах, визначених ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», схвалення проєкту договору про співробітництво, додаткового договору про приєднання до співробітництва та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад [102]. Такими формами співробітництва відповідно до закону визначено наступні: делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; спільного фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва комунальних підприємств, установ та організацій, комунальних некомерційних товариств, господарських товариств, об'єктів інфраструктури; створення суб'єктами співробітництва комунальних установ, організацій, комунальних некомерційних товариств, господарських товариств, спільних об'єктів інфраструктури; утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень; утворення агломерації у порядку, встановленому законом [40, с. 27]. Щодо першої форми співробітництва територіальних громад, у науковій літературі визначається в якості проблеми невизначеність поняття «делеговане завдання». На думку Ж. В. Грушко оскільки виконання завдань органу місцевого самоврядування іншим органом місцевого самоврядування неможливе без передачі суб'єктами відповідних прав та обов'язків, то фактично мова йде про делегування суб'єктами не завдань, а окремих повноважень [41, с. 60]. Слід погодитися із цією думкою, але частково. Як зазначається в науковій літературі

до компетенції суб'єкта публічного управління відносяться: предмет відання (ті питання, на які поширюються владні повноваження суб'єкта, територіальні межі їх поширення, по суті – предметна та територіальна юрисдикція) і власне – владні повноваження, за умови їх визначення у законодавстві [56], а завдання суб'єкта публічного управління не визначають компетенцію, а розкривають мету діяльності, їх виконання направлено на досягнення певної мети, у зв'язку з чим виникає необхідність певного виду діяльності [139, с. 194]. Отже, завдання може розглядатися як поняття, що є ширшим та більш загальним за поняття повноважень місцевого органу публічної адміністрації, і визначає одне або декілька повноважень такого органу, спрямованого на реалізацію відповідного завдання. В той же час, вважаємо, що у диспозиції ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» поняття «завдання» визначається як «сукупність повноважень, певне повноваження», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад.

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» є базовим правовим актом, який визначає особливості укладення цього виду адміністративних договорів, істотні умови договорів про співробітництво, які відрізняються залежно від форми співробітництва територіальних громад, стадії (етапи) укладення договору про співробітництво, а також розірвання такого договору [106]. Процес організації співробітництва територіальних громад, унормований Законом, можна поділити на послідовні та взаємодоповнюючі етапи, зокрема: ініціювання співробітництва; надання згоди на організацію співробітництва; проведення переговорів про організацію співробітництва; громадське обговорення проєкту договору про співробітництво; створення комісії та підготовка проєкту договору про співробітництво; схвалення проєкту договору про співробітництво головами відповідних рад; підписання договору про співробітництво; практичне виконання договору [81, с. 10-11; 106]. Говорячи про істотні умови договорів про співробітництво територіальних громад, то спільним для усіх договорів про співробітництво є умови про предмет (для кожного з договорів він свій, залежно від форми співробітництва; наприклад:

перелік завдань, що делегуються суб'єкту співробітництва, вимоги, що до них ставляться, мета та умови реалізації спільного проєкту, перелік суб'єктів, що планується спільно фінансувати (утримувати), перелік, найменування, місцезнаходження спільних комунальних установ, спільних органів управління), умови щодо фінансування здійснення співробітництва, спільних органів та установ, а також про порядок припинення договору та розв'язання спорів під час його виконання [106]. Також у договорі про делегування виконання окремих завдань істотними умовами є умови про: а) визначення суб'єктів делегування та делегованих повноважень; б) строк, на який делегуються завдання; в) форма і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань. У договорі про реалізацію спільних проєктів істотними визначені умови про: а) строки реалізації спільного проєкту; б) перелік заходів суб'єктів співробітництва, що передбачається здійснити у рамках реалізації спільного проєкту; в) форми участі та механізм координації суб'єктів співробітництва у рамках реалізації спільного проєкту; д) відповідальність сторін. У договорі про спільне фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, комунальних некомерційних товариств, господарських товариств, додатково обов'язково зазначаються: умови надання послуг, виробництва продукції суб'єктами, що спільно фінансуються суб'єктами співробітництва, послуг; способи розподілу отриманих доходів та можливих ризиків, пов'язаних з діяльністю суб'єктів, що спільно фінансуються (утримуються) суб'єктами співробітництва; форма і порядок подання відповідної звітності. В договорах про створення спільних комунальних установ чи органів управління додатково вказуються умови про: організаційно-правову форму, структуру органів і служб спільних комунальних установ, етапи створення таких суб'єктів, порядок припинення їх діяльності, а також розподілу між суб'єктами співробітництва майна таких юридичних осіб, шляхи покриття суб'єктами співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів, повноваження та спосіб утворення спільних органів управління, порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами

співробітництва, відповідальність керівника спільного органу управління можливість припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення. Законодавчо визначається можливість долучення до існуючого співробітництва територіальних громад іншого місцевого органу публічної адміністрації шляхом укладання додаткової угоди, в якій обов'язково зазначаються умови про відомості про раніше укладений договір про співробітництво, ті умови договору, що змінюються та/або доповнюються у зв'язку із долученням ще одного суб'єкта [80, с. 45-46; 106]. Також істотними умовами договору про співробітництво територіальних громад можуть бути умови, щодо яких за заявою однієї зі сторін має бути досягнуто згоди, наприклад у договорі про співробітництво територіальних громад у формі спільного фінансування (утримання) підприємства комунальної форми власності у сфері управління побутовими відходами такою умовою є умова щодо географії використання придбаного ним автомобіля для збирання та вивезення побутових відходів, і така умова підлягає погодженню усіма іншими суб'єктами співробітництва. Можливість її виділенні визначена у наказі Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 5 квітня 2023 року № 217, яким затверджено примірні форми договорів про співробітництво [38, с. 45-46; 101].

Одна зі сторін Закон України «Про співробітництво во територіальних громад» ст. 9; ч. 2 ст. 10; ч.1 ст. 11; ч. 2 ст. 12; ч. 2 с. 13; ч. 2 ст. 14 Наказ Мінрегіону № 233 від 27.08.2014 р. Закон України «Про співробітництво територіальних громад», Стаття 4 1. Істотні умови договорів про співробітництво територіальних громад може висунути умову щодо географії використання придбаного ним автомобіля для збирання та вивезення побутових відходів, і така умова підлягає погодженню усіма іншими суб'єктами співробітництва.

Говорячи про особливості цього виду адміністративного договору, можемо зазначити, що це: 1) договір, що укладається виключно місцевими органами публічної адміністрації, а саме відповідною сільською, селищною, міською радою [148, с. 31] (хоча ініціювати початок процедури укладання такого

договору може сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, жителі у порядку місцевої ініціативи, а переговори ініціює відповідний голова громади, погодження початку переговорів і остаточне схвалення договору здійснюють відповідні місцеві ради); 2) чітка визначеність у законодавстві процедури укладення договору, яка відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» може не застосовуватися в умовах правового режиму воєнного стану до договорів щодо підтримки сектору безпеки та оборони; ліквідації наслідків збройної агресії; забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб; забезпечення реабілітації та підтримки ветеранів війни, Захисників і Захисниць України, членів їхніх сімей, членів сімей загиблих (померлих) ветеранів війни, Захисників і Захисниць України; 3) у законодавстві чітко визначені істотні умови адміністративних договорів, форми співробітництва територіальних громад, а також підстави припинення таких договорів; 4) зміна договору, в тому числі у зв'язку із приєднанням до співробітництва іншого місцевого органу публічної адміністрації оформлюється через укладення додаткової угоди; 5) інформація про укладення договору вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад, що ведеться Міністерством розвитку громад та територій України [108]. Зокрема, договори про співробітництво територіальних громад припиняються у зв'язку із: закінченням строку дії договору; досягнення цілей співробітництва; невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань; виходу зі співробітництва одного або кількох його суб'єктів, що унеможливлює подальше здійснення співробітництва; банкрутство створених спільних комунальних підприємств; прийняття рішення суду про припинення співробітництва; нездійснення співробітництва протягом одного року з дня набрання чинності договором про співробітництво; об'єднання усіх суб'єктів співробітництва у одну територіальну громаду. При цьому, в окремих випадках відповідному припиненню повинні передувати переговори про припинення співробітництва [106].

Щодо першої ознаки, а саме хто виступає стороною договору про

співробітництво територіальних громад, можемо навести в якості прикладу рішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 17 серпня 2022 року у справі № 300/1171/22 за позовом до Управління соціального захисту населення Івано-Франківської районної державної адміністрації та до Старобогородчанської сільської ради Івано-Франківського району Івано-Франківської області про визнання дій протиправними та зобов`язання до вчинення дій. В цьому рішенні суд дійшов до наступної правової позиції по суб'єктному складу договору про співробітництво територіальних громад: відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» договір про співробітництво територіальних громад, зокрема й щодо компенсації фізичним особам, які надають соціальні послуги з догляду на непрофесійній основі, може бути укладено лише між територіальними громадами сіл, селищ, міст, а не територіальною громадою та органом державної влади, яким, в спірному випадку, є Управління соціального захисту населення Івано-Франківської районної державної адміністрації [117]. Втім, укладення адміністративних договорів між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій також є можливим, зважаючи на положення ч. 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Ця стаття визначає, що для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації [102; 62, с. 179]. Також правовою основою укладення подібних договорів (про укладення спільних наказів, протоколів, меморандумів, угод про взаємодію, які мають координаційно-організаційний характер) є положення регламентів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Як правильно зазначає В. О. Рядінська, такі договори слугують не лише формою юридичного оформлення управлінських відносин, а й інструментом гармонізації діяльності органів влади, мають координаційно-організаційний характер і покликані забезпечити узгоджене здійснення управлінських функцій у межах системи публічної

адміністрації, уникнення дублювання повноважень, підвищення ефективності реалізації державної політики та дотримання принципу субсидіарності у публічному управлінні [131, с. 119].

Серед проєктів співробітництва значну частину займають договори щодо ремонту доріг, створення полігонів і комплексних систем поводження з твердими побутовими відходами, придбання техніки, ремонту шкіл, поліклінік і спортивних об'єктів; серед інших завдань співробітництва – створення центрів надання адміністративних послуг [22]. Втім, на думку Ж. В. Грушко, такі договори, як і договори, предметом яких є реалізація спільних проєктів, спільне фінансування та утворення спільних комунальних підприємств, мають приватно-правову природу, хоча вони й мають ознаки публічних: сторонами виступають суб'єкти владних повноважень; такі договори спрямовані на задоволення публічних інтересів (інтересів населення територіальних громад) [41, с. 60]. На нашу думку, ключовою ознакою таких договорів є саме реалізація органами місцевого самоврядування як місцевими органами публічної адміністрації своїх повноважень через здійснення відповідних форм співробітництва, в тому числі таких, що впливають на виникнення окремих цивільних чи інших приватно-правових відносин.

Договір про співробітництво територіальних громад може передбачати створення спільних центрів надання адміністративних послуг та функціонують на основі принципу зарахування коштів за місцем надання іншої послуги, а саме за місцем розташування центру надання адміністративних послуг. У такому договорі питання зарахування та розподілу коштів за адміністративні послуги може врегульовуватися через: а) визначення особливостей розподілу коштів, отриманих за надання адміністративних послуг спільним центром надання адміністративних послуг; б) визначення порядку розподілу коштів за адміністративні послуги, надані спільним центром надання адміністративних послуг, що знаходиться в одній територіальній громаді та віддаленим робочим місцем цього центу, що знаходиться в іншій територіальній громаді залежно від того, послуги спеціалістів якої територіальної громади надаються у центрі та

віддаленому робочому місці. На думку С. П. Шаповала, і з ним варто погодитися, ці умови мають бути істотними у договорі про співробітництво; також на думку науковця обов'язковим є розмежування адміністративних послуг, що можуть надаватися спеціалістами кожної із територіальних громад, а також які саме групи послуг надаватимуться через віддалені робочі місця центрів надання адміністративних послуг [148, с. 32].

Договори делегування публічно-владних управлінських функцій, як вже зазначалося вище, є однією із форм співробітництва територіальних громад та інструментом адміністрування. Проте за договорами делегування набувачем делегованих повноважень можуть бути не тільки адміністративні органи, але і приватні суб'єкти, які, реалізуючи делеговані повноваження, діють у статусі суб'єкта владних повноважень. Наприклад, адміністративний договір, укладений між органом влади та надавачем соціальних послуг, якими є юридичні та фізичні особи, включені до Реєстру надавачів та отримувачів соціальних послуг з приводу надання таких послуг [52, с. 374].

Іншим видом адміністративних договорів є договір щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів. Правовою основою укладення таких договорів є положення ч. 7 ст. 16 та ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідно до яких органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти, об'єднувати на договірних засадах кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проєктів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій. У ч. 3 ст. 93 Бюджетного кодексу України зазначається, що передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору [36; 102]. При цьому, як нами зазначалося раніше, ні порядок укладення такого договору, ні вимоги, що до нього ставляться у законодавстві не визначено. Для уточнення цих питань, звернемося до судової практики щодо вирішення справ, пов'язаних із зазначеними видами

адміністративних договорів.

Так, у постанові Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19 за касаційною скаргою Новгород-Сіверської міської ради Чернігівської області на постанову Північного апеляційного господарського суду від 25 червня 2019 року та рішення Господарського суду Чернігівської області від 17 квітня 2019 року у справі № 927/152/19 за позовом Новгород-Сіверської районної ради Чернігівської області до Новгород-Сіверської міської ради Чернігівської області про стягнення коштів, зазначається, що договір про надання субвенції булло здійснено перерахування коштів як міжбюджетних трансфертів. В такому випадку позивач, який є органом місцевого самоврядування, виступає у спірних бюджетних правовідносинах за участю іншого органу місцевого самоврядування не як суб`єкт господарської діяльності, а як суб`єкт владних повноважень, і спір між цими органами виник з приводу реалізації ними своїх управлінських повноважень в бюджетній сфері, визначених ст. ст. 93, 101 Бюджетного кодексу України, на підставі укладеного адміністративного договору для перерозподілу бюджетних коштів. Договір про надання іншої субвенції є публічно-правовим договором, оскільки його укладення врегульовано нормами бюджетного законодавства та передбачає обов`язки Міськради надати іншу субвенцію загального фонду з міського бюджету міста Новгород-Сіверський Новгород-Сіверському районному бюджету на надання соціальних послуг особам, які їх потребують (отримують соціальні послуги), що проживають у місті Новгород-Сіверський Чернігівської області та обслуговуються Новгород-Сіверським територіальним центром соціального обслуговування [35, с. 300; 96]. В рішенні Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2024 року у справі № 160/26608/24 за позовною заявою Державної спеціалізованої установи «Дніпропетровське обласне бюро судово-медичної експертизи» до Східного офісу Держаудитслужби викладено важливу правову позицію. Так, позивач зазначає, що укладення договорів про передачу міжбюджетних трансфертів, відшкодування вартості досліджень у комунальному закладі «Дніпропетровське

обласне бюро судово-медичної експертизи» Дніпропетровської обласної ради», інші питання фінансування відносилися до компетенції обласних рад та їх департаментів охорони здоров`я. Комунальний заклад «Дніпропетровське обласне бюро судово-медичної експертизи» Дніпропетровської обласної ради» знаходився у підпорядкуванні Дніпропетровської обласної ради та Департаменту охорони здоров`я Дніпропетровської обласної державної адміністрації і стороною цих договорів ніколи не був і не міг бути, оскільки законодавством не було передбачене безпосереднє укладання договорів за участю комунального закладу, а його безпосереднє фінансування здійснювалося вже Департаментом охорони здоров`я Дніпропетровської обласної державної адміністрації (в подальшому позиція позивача була підтверджена Третім апеляційним адміністративним судом під час апеляційного провадження у справі щодо прийнятого рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2024 року у справі № 160/26608/24. Судом першої інстанції було встановлено, що між Департаментом охорони здоров`я Донецької обласної державної адміністрації та Дніпропетровською обласною радою укладено договори від 13.05.2022 № 1 «Про передачу міжбюджетного трансферту», від 17.04.2023 №l «Про передачу міжбюджетного трансферту», від 04.09.2023 №2 «Про передачу міжбюджетного трансферту», відповідно до яких Департамент передбачає в обласному бюджеті своєї області на 2022 рік «Іншу субвенцію з місцевого бюджету» на відшкодування вартості досліджень у 2022 році та в обласному бюджеті за 2023 рік «Субвенцію з місцевого бюджету на здійснення підтримки окремих закладів та заходів у системі охорони здоров`я» Комунальним закладом «Дніпропетровське обласне бюро судово-медичної експертизи» Дніпропетровської обласної ради» (п. 1 і 2 договору). Суд зазначив, що відповідно до п.п. «д» п. 3 ч. 1 ст. 90 та п.п. 2 і 3 ч. 1 ст. 103 Бюджетного кодексу видатки, з обласного бюджету спрямовуються на підтримку комунальних закладів охорони здоров`я, які є об`єктами права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні обласних рад, а додаткова дотація спрямовується на видатки з утримання закладів охорони

здоров`я та розподіляється між обласними бюджетами у відповідності до чисельності наявного населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Судом встановлено, що відповідно до вказаних вище адміністративних договорів здійснювалося проведення лабораторних досліджень та судово-медичних експертиз для іншої області (Донецької) без укладання договорів про передачу міжбюджетних трансфертів, що призвело до завищених витрат коштів обласного бюджету [100; 115]. Отже, стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є відповідні місцеві органи публічної адміністрації (органи місцевого самоврядування або орган місцевого самоврядування з одного боку і місцева державна адміністрація чи її структурний підрозділ з іншого), істотною умовою договору є умови про предмет – надання коштів з одного місцевого бюджету іншому як субвенцію (міжбюджетний трансферт) або їх об'єднання з метою фінансування спільних проєктів, комунальних установ, органів управління тощо, а також умова про цільове призначення використання коштів, які надаються за договором. При цьому, стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є виключно місцеві органи публічної адміністрації, а не комунальні заклади чи підприємства, в тому числі спільні, яким відповідні кошти фактично надаються.

Отже, на підставі дослідження особливостей застосування окремих адміністративних договорів про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів можемо зазначити наступне.

Розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії між місцевими органами публічної адміністрації як правило урегульовується договорами про співробітництво територіальних громад, а також адміністративними договорами між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій.

Ознаками договору про співробітництво територіальних громад є: 1)

укладається виключно місцевими органами публічної адміністрації, а саме відповідною сільською, селищною, міською радою; 2) чітка визначеність у законодавстві процедури укладення договору, яка відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» може не застосовуватися в умовах правового режиму воєнного стану до окремих видів договорів щодо підтримки сектору безпеки та оборони, ліквідації наслідків збройної агресії тощо; 3) у законодавстві чітко визначені істотні умови адміністративних договорів, форми співробітництва територіальних громад, а також підстави припинення таких договорів; 4) зміна договору, в тому числі у зв'язку із приєднанням до співробітництва іншого місцевого органу публічної адміністрації оформлюється через укладення додаткової угоди; 5) інформація про укладення договору вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад, що ведеться Міністерством розвитку громад та територій України. Попри те, що такі договори можуть впливати на виникнення окремих цивільних чи інших приватно-правових відносин, однак вони є адміністративними, бо за допомогою них відбувається реалізація органами місцевого самоврядування як місцевими органами публічної адміністрації своїх повноважень через здійснення відповідних форм співробітництва. У диспозиції ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» поняття «завдання» визначається як «сукупність повноважень, певне повноваження», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад.

У законодавстві не визначається порядок укладення договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів та вимоги, що до нього ставляться. Стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є відповідні місцеві органи публічної адміністрації (органи місцевого самоврядування або орган місцевого самоврядування з одного боку і місцева державна адміністрація чи її структурний підрозділ з іншого), істотною умовою договору є умови про предмет – надання коштів з одного місцевого бюджету іншому як субвенцію (міжбюджетний трансферт) або їх об'єднання з метою фінансування спільних

проєктів, комунальних установ, органів управління тощо, а також умова про цільове призначення використання коштів, які надаються за договором. При цьому, стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є виключно місцеві органи публічної адміністрації, а не комунальні заклади чи підприємства, в тому числі спільні, яким відповідні кошти фактично надаються.

2.2. Правові аспекти застосування окремих адміністративних договорів, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах

Теоретико-правові та прикладні питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів

В умовах динамічної трансформації публічного управління в Україні та переходу від жорстких командно-контрольних методів до моделі публічного сервісу, особливої ваги набуває інститут адміністративного договору. Ефективне функціонування ринку транспортних послуг з одного боку та здійснення державного та муніципального контролю – з іншого, неможливе без застосування широкого спектру інструментів діяльності публічної адміністрації, якими є так інструменти як адміністративний акт та адміністративний договір. Останній у цій царині виступає не просто як формальна угода, а як специфічна форма реалізації місцевим органом публічної адміністрації владних повноважень, що дозволяє поєднати публічний інтерес (безпеку та якість перевезень) із приватним інтересом суб'єктів господарювання (рентабельність та розвиток бізнесу).

Правовою основою укладення адміністративних договорів у цій сфері є положення Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про автомобільний транспорт». Зокрема, відповідно до п. 12 п. а ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» 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 [102]. В ст. 42 Закону України «Про автомобільний транспорт» такий договір визначений як договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Зазначається, що договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування міському, приміському та міжміському, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), укладається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та автомобільним перевізником і вважається укладеним з моменту його підписання сторонами. Відповідно до ст. 43 Закону визначення автомобільного перевізника на автобусному маршруті загального користування здійснюється виключно на конкурсних засадах. Об'єктом конкурсу можуть бути: маршрут (кілька маршрутів), оборотний рейс (кілька оборотних рейсів). На конкурс виносяться маршрути із затвердженими паспортами. Визначення кандидатури автомобільного перевізника для роботи на міжнародному автобусному маршруті загального користування здійснюється на конкурсних засадах у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України [49].

Відповідно до ст. 44 Закону України «Про автомобільний транспорт» організація проведення конкурсу та визначення умов перевезень покладаються на органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. При цьому, законодавчо визначені обов’язкові умови такого конкурсу: а) визначена місцевими органами публічної адміністрації обґрунтована структура парку автобусів, що працюватимуть на маршруті загального користування, за пасажиромісткістю, класом, технічними та екологічними показниками; б) державні соціальні нормативи у сфері транспортного обслуговування населення; в) мінімальна кількість електробусів та/або автобусів, оснащених двигунами внутрішнього згоряння з іскровим запалюванням, що працюють виключно на стисненому природному газі метані, зрідженому природному газі метані або

біогазі, та/або автобусів з водневим паливним елементом (коміркою); г) можливість участі у конкурсі перевізників-претендентів у яких відсутні автобуси, що відповідають умовам конкурсу, за умови подання заяви на участь у конкурсі, документів, що містять характеристику наявних автобусів, які пропонується використовувати на маршруті, а також інвестиційного проєкту-зобов'язання щодо оновлення парку автобусів на цьому маршруті на визначений період до п'яти років; д) відповідність автобусів, що пропонується використовувати на маршруті вимогам безпеки. Законодавчо також визначено особливості створення конкурсного комітету, документи, що подаються заявником для участі у конкурсі на перевезення пасажирів, а також вимоги до перевізників, які допускаються до участі в конкурсі (ст. ст. 44, 45 та 46 Закону України «Про автомобільний транспорт») [49].

Договір з переможцем конкурсу (або дозвіл) органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування укладають (або надають) на термін від трьох до п'яти років, а у разі, якщо у переможця відсутні автобуси, що відповідають умовам конкурсу – на один рік [49]. Слід зазначити, що в умовах правового режиму воєнного стану строк дії договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, строк дії якого закінчується у період дії воєнного стану в Україні, вважається таким, дію якого продовжено на період дії воєнного стану в Україні і протягом одного року з дня його припинення чи скасування [92].

Обов’язковим учасником договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб’єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. При цьому, умови такого договору визначені заздалегідь (визначені в законодавстві та в умовах конкурсу) [34, с. 14].

Відповідно до правової позиції Верховного Суду, викладеної у постанові

від 19 серпня 2021 року у справі № 140/13650/20, договір на організацію перевезення пасажирів є публічно-правовим договором, який передбачає: обов`язки перевізника забезпечити належний рівень транспортного обслуговування пасажирів, умови щодо тарифів тощо. Отже, договір визначає умови, за яких перевізнику дозволяється здійснювати господарську діяльність з перевезення пасажирів. При цьому відносини замовника перевезень та перевізника у різних випадках оформлюються різними документами – у певних випадках оформлюються договором, а в інших – дозволом. Водночас як дозвіл, так і договір, має одне значення, а саме встановлення вимог до перевізника щодо здійснення ним господарської діяльності. Отже, якщо відповідно до законодавства оформлюється не дозвіл, а договір, то такий договір має природу адміністративного. Суб`єкти владних повноважень виступають у правовідносинах щодо організації та проведення конкурсу з перевезення пасажирів як організатори та контролюючі органи в цій сфері, договір про організацію перевезень укладається саме за наслідками проведення такого конкурсу [97]. У разі, якщо ця вимога порушена, а також у разі, якщо до договору внесені умови без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції або умови, не вказані у законодавстві як істотні, а також якщо договір укладено з іншим суб’єктом господарювання такий договір або окремі його умови визнаються адміністративним судом нечинними [74, с. 119].

В договорі про організацію перевезень автомобільним транспортом загального користування в обов’язковому порядку зазначається перелік відповідних маршрутів, які буде обслуговувати автомобільний перевізник, умови організації перевезень, показники якості транспортного обслуговування населення, термін роботи автомобільного перевізника, зобов’язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо облаштування маршруту, підтримки проїзної частини автомобільної дороги та під’їзних шляхів у належному стані (тільки для міських автобусних маршрутів), а також розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів та регулювання тарифів, механізм їх виплати. Інші умови можуть бути

внесені за згодою сторін. Також істотною особливістю такого договору є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору [24]. У разі, якщо відповідний договір буде укладено із перевізником без проведення конкурсу, як того вимагає чинне законодавство, такий договір є нечинним [74, с. 122].

Повний перелік істотних умов договору про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування визначений у ч. 4 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт», відповідно до якої у цьому договорі встановлюються: перелік маршрутів загального користування, які буде обслуговувати автомобільний перевізник, умови організації перевезень, показники якості транспортного обслуговування населення, термін роботи автомобільного перевізника, зобов`язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо облаштування маршруту, підтримки проїзної частини автомобільної дороги та під`їзних шляхів у належному стані (тільки для міських автобусних маршрутів), розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів та регулювання тарифів, механізм їх виплати [49].

Слід зазначити на окремих недоліках правового регулювання питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів відповідно до положень Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Виділити ці недоліки можемо через аналіз судової практики у справах зі спорів, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів у відповідній сфері.

Зокрема, якщо проаналізувати рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 27 жовтня 2022 року у справі № 640/7843/22 за адміністративним позовом до Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації про визнання протиправними дій щодо дострокового розірвання в односторонньому порядку

групи договорів про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва, укладених між сторонами в період між 23 січня 2019 року та 10 липня 2020 року, можемо зазначити наступне. Підставою для звернення до адміністративного суду стало те, що 6 жовтня 2021 року відповідач направив позивачу листи-повідомлення про дострокове розірвання в односторонньому порядку вказаних вище договорів з 13 жовтня 2021 року у зв'язку із підтвердженням інформації про факт подання перевізником-претендентом недостовірних документів для участі у конкурсі (абз. 3 пп. 2 п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування визначає, що в такому випадку відповідач (як організатор конкурсу і сторона договору про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування) повинен забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником. Суд, розглянувши справу прийшов до висновку про необхідність задоволення позову та визнання протиправними дій Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) щодо дострокового розірвання в односторонньому порядку договорів про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва виходячи із наступного. На думку суду, суб`єкт владних повноважень має право розірвати договір чи перекласти його виконання за своїм вибором на іншу особу, якщо попередній контрагент порушує договір або не має можливості його виконати; формальною підставою для застосування судового порядку розірвання адміністративного договору є насамперед вказівка на це в тексті конкретної угоди, така вказівка має бути викладена не у формі права, а як обов`язок органу звернутися до суду в разі невиконання чи виконання неналежним чином зобов`язань іншою стороною договору. Особливістю адміністративних договорів є нерозривний зв`язок прав та обов`язків суб`єкта владних повноважень як суб`єкта адміністративно-договірної компетенції, що зумовлює обов`язок суб`єкта владних повноважень здійснити дії щодо

розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку чи звернутися з відповідним позовом до суду незалежно від позначення в тексті договору окреслених дій терміном «право». Судом встановлено, що підставою для дострокового розірвання договорів в односторонньому порядку є посилання відповідачем на норму абз. 3 пп. 2 п. 55 Порядку, відповідно до якої організатор зобов`язаний забезпечити дострокове розірвання договору (анулювання дозволу) з автомобільним перевізником – переможцем конкурсу у разі підтвердження інформації про факт подання перевізником-претендентом недостовірних відомостей для участі у конкурсі з перевезення пасажирів. Суд зауважує, що вказаною нормою (абз. 3 пп. 2 п. 55 Порядку) не передбачено права на односторонню відмову від договору, а покладено на організатора обов`язок забезпечити дострокове розірвання договору, що має відбуватися згідно загальних положень договірного права та положень умов договорів. Положеннями вищевказаних договорів не передбачено права на односторонню відмову від договору у разі підтвердження інформації про факт подання перевізником-претендентом недостовірних відомостей для участі у конкурсі з перевезення пасажирів. Тому, за вказаних обставин відповідач, реалізуючи свої обов`язки із забезпечення дострокового розірвання договорів з позивачем, повинен звертатись до суду з відповідною позовною заявою та доводити такий факт у судовому порядку. Аналізуючи зміст прийнятих відповідачем рішень судом встановлено, що підставами для розірвання договорів є лист Комунальної служби перевезень виконавчого органу Київської міської ради від 06.10.2021 року № 053/03-3940, якими встановлено факт подання позивачем недостовірних відомостей для участі у конкурсі з перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах, зокрема: відсутність поштових реквізитів в заяві на участь у конкурсі; у відомостях про додаткові умови обслуговування маршруту не зазначено дату заповнення відомостей та інформації про можливість забезпечення додаткових умов конкурсу; неналежним чином вказано інформацію про пасажиромісткість в відомостях про автобуси, які будуть використовуватися на автобусному маршруті; в інвестиційному проєкті -

зобов`язанні щодо оновлення парку автобусів, не визначено період; відсутні копії договорів з заводом виробником; невідповідність форми відомостей про автобуси, форми анкети до заяви про участь у конкурсі вимогам Порядку. Наведені відповідачем обставини не підтверджують факту недостовірності інформації, а лише можуть вказувати на недоліки в оформленні конкурсної документації, правовим наслідком чого може бути рішення про недопущення до участі в конкурсі. Також суд звертає увагу, що відповідно до п. 37 Порядку, достовірність інформації, викладеної у заяві та документах, необхідних для участі в конкурсі, перевіряється організатором та/або робочим органом не пізніше ніж за два дні до дати проведення конкурсу. У постанові Верховного Суду України від 09 листопада 2021 року (справа № 826/4585/18) зазначено, що «водночас, Порядок № 1081 не містить положень щодо шляхів подолання недоліків чи помилок у поданих документах. У даному випадку, прийняття відповідачем рішення на підставі п.п. 1 п. 12 Порядку № 1081 (недопущення до участі в конкурсі) не є співмірним із порушенням, яке вчинено позивачем, а саме: допущення технічних помилок у заповненні документів, з урахуванням того, що останнім подано на конкурс всі документи, які надають можливість ідентифікувати транспортні засоби, які запропоновані для використання на маршруті № 825. Допущення такої помилки може бути враховано конкурсним комітетом при оцінюванні перевізника, а не шляхом недопущення до участі в конкурсі». Враховуючи вищевикладене, обставини, на які посилається відповідач, не знайшли свого підтвердження [124]. В подальшому, Верховний Суд, вирішуючи справу у касаційному провадженні і залишивши рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 27 жовтня 2022 року у справі № 640/7843/22 без змін зазначив, що суд першої інстанції доречно зауважив, що пп. 2 п. 55 Порядку №1081 не передбачено права на односторонню відмову від договору, а покладено на організатора обов`язок забезпечити дострокове розірвання договору, що, в свою чергу, має відбуватися згідно загальних положень договірного права та положень умов договорів. Суд також зазначив, що договори про організацію перевезень у п. 5.6 – 5.8 передбачали підстави для

розірвання в односторонньому порядку і порядок такого розірвання через направлення Перевізнику листа-повідомлення про розірвання договору не пізніше як за 15 календарних днів до передбачуваної дати розірвання Договору, однак серед цих підстав немає такої підстави як підтвердження інформації про факт подання перевізником-претендентом недостовірних документів для участі у конкурсі [95]. В іншому рішенні – Луганського окружного адміністративного суду від 15 серпня 2023 року у справі № 360/259/22 за позовом до Сєвєродонецької міської військової адміністрації Сєвєродонецького району Луганської області про визнання протиправними дії з дострокового розірвання діючих договорів на перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування м. Сєвєродонецька та зобов`язання визнати зазначені договори чинними, суд встановив відповідність процедури розірвання адміністративних договорів та відмовив у задоволенні позовних вимог. Суд зазначив, що відповідно до укладених з позивачем договорів на перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування м. Сєвєродонецька, можливе їх дострокове розірвання в односторонньому порядку у разі: письмової відмови від виконання умов цього договору однією із сторін; невиконання або неналежного виконання Перевізником умов цього договору; скасування або визнання недійсним у судовому (чи іншому передбаченому діючим законодавством) порядку рішення конкурсного комітету на підставі якого був укладений договір з компенсацією усіх пов`язаних з цим збитків; якщо Перевізник без поважних причин не приступив до перевезення пасажирів на маршруті впродовж 10 календарних днів з моменту підписання договору, або без письмового узгодження із Організатором припинив перевезення на термін більш ніж 10 днів; якщо перевізник не забезпечує регулярність перевезень на маршруті, на рівні менше 90% від рухомого складу; виявлення письмово підтверджених фактів подання на конкурс, за результатами якого Перевізник визнаний переможцем на маршруті, недостовірної інформації; ненадання організатору звіту про роботу пасажирського транспорту на даному маршруті; перешкоджання та ненадання відповідних умов для здійснення Організатором, у

межах його повноважень, контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту та умов виконання цього договору. Про одностороннє розірвання договору сторона-ініціатор повинна письмово повідомити другу сторону не пізніше, ніж за десять днів до дати, з якої договір буде вважатись розірваним, цьому має передувати перевірка усунення виявлених порушень. Суд дійшов висновку, що відповідач мав правові підстави для одностороннього розірвання договорів, а відповідно до п. 4.5 Договору правомірно направив на адресу перевізника повідомлення від 8 липня 2021 року за № 2503 про одностороннє розірвання діючих договорів на перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування м. Сєвєродонецька, а також те, що договорами на перевезення пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Сєвєродонецька №№ 5 та 110 передбачено, що їх дострокове розірвання здійснюється шляхом повідомлення про розірвання Договору, а не шляхом видання Організатором розпорядчого акту про дострокове розірвання договору. Суд зазначає, що відповідачем дотримано порядок дострокового розірвання договорів спірних договорів, визначений розділом 4 вказаних Договорів, який не суперечить п.п. 2 п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування [120]. Так само при дослідженні позиції Львівського окружного адміністративного суду при прийнятті ним рішення від 16 вересня 2025 року у справі № 380/13793/25 вказано, що на ті ж обставини, що зумовлюють правомірність прийнятих Дрогобицькою районною державною адміністрацією Львівської області дій щодо розірвання договору на перевезення пасажирів на міських автобусних маршрутах загального користування в односторонньому порядку: між позивачем та перевізником 13 листопада 2017 року відповідно до протоколу конкурсного комітету райдержадміністрації з підготовки та проведення конкурсів на перевезення пасажирів на приміських автобусних маршрутах загального користування, що не виходять за межі Дрогобицького району від 2 жовтня 2017 року укладено договір № 91 на перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування;

відповідно до п.п. 2.2.5. п. 2.2. Договору № 129 за невиконання умов Договору, конкурсу та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту Організатор має право в односторонньому порядку достроково розірвати Договір з повідомленням Перевізника за 30 днів до розірвання; відповідно до п. 4.7 Договору № 129 у разі виявлення трьох порушень (невиконання або неналежного виконання) зобов`язань Перевізника за цим Договором та Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, зафіксованих Актами, допущених протягом 30 календарних днів з дати складання першого Акту та не усунутих Перевізником у строки, які зазначені у Актах, Організатор має право розірвати Договір в односторонньому порядку, шляхом направлення листа; договір розірвано у порядку, передбаченому Договором № 129; наявні акти, що свідчать про три порушення правил надання послуг за договором [121]. В цих випадках можемо помітити текстуальний недолік у п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, в якому застосовується не досить чітке поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» замість «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником». Це дозволяє суду вважати, що у разі відсутності вказівки у договорі на можливість його розірвання з відповідної підстави, визначеної у п. 55 Порядку, таке розірвання є неможливим або потребує судового втручання. Зважаючи на те, що у п. 53 Порядку вказано, що договір або дозвіл може бути достроково розірвано (анульовано) організатором перевезень в частині відносин щодо обслуговування усього (усіх) маршруту (маршрутів) та/або виконання окремих рейсів з підстав, визначених п.п. 2 п. 55 цього Порядку, вважаємо, що поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» слід замінити на «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником», при цьому доцільно також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у

договорі.

Інші два рішення окружних адміністративних судів стосувалися питань здійснення контролю за виконанням автомобільними перевізниками умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування з боку місцевого органу публічної адміністрації. Так, у рішенні Полтавського окружного адміністративного суду від 26 вересня 2022 року у справі № 440/4707/22 за позовом до Виконавчого комітету Лубенської міської ради Полтавської області про визнання протиправними та скасування приписів про усунення порушень дотримання умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування по м. Лубни від 23 березня 2018 № 3, визнання дій відповідача щодо проведення позапланових перевірок виконання автомобільним перевізником умов договору протиправними, суд прийшов до наступних висновків. Зокрема, суд врахував, що за умовами договору організатор має право: контролювати виконання перевізником умов договору шляхом здійснення перевірочних рейдів на маршрутах та отримання від перевізника вичерпної інформації про здійснення ним діяльності щодо перевезення пасажирів (пп. 4.1.3), вимагати від перевізника присутності уповноваженого ним працівника в складі перевіряючих для участі в рейдах (пп. 4.1.4), за результатами перевірок складати акти, в яких фіксувати стан виконання перевізником умов договору, Закону України «Про автомобільний транспорт», постанови Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1997 року № 176 (пп. 4.1.5), достроково та в односторонньому порядку розірвати договір з перевізником у разі наявності зафіксованих актами перевірок порушень ним умов договору (більше десяти випадків протягом одного року), вимог Закону України «Про автомобільний транспорт», Правил надання послуг пасажирським автомобільним транспортом (пп. 4.1.6), а також те, що у спірних відносинах відповідач діє не в якості суб`єкта контролю відповідно до положень Закону «Про автомобільний транспорт», а реалізує свої права як учасник (сторона) Договору (відповідно до правової позиції Верховного Суду, викладеної в постанові від 21 листопада 2018 року у справі № 826/13869/1). В

той же час, позовні вимоги підлягають задоволенню у зв’язку із тим, що, по-перше, призначення та проведення позапланових перевірок на підставі усних скарг громадян суперечить та грубо порушує вимоги ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» та п. 9 Порядку здійснення контролю за виконанням автомобільними перевізниками умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування по м. Лубни, затвердженого рішенням виконкому Лубенської міської ради від 25 квітня 2018 року № 83, останнім складення та вручення перевізнику приписів про усунення порушень не передбачено, а тому спірні приписи належить визнати протиправним та скасувати; по-друге, матеріали справи не містять відомостей про складення членами робочої групи відповідних довідок та подання їх для розгляду голові робочої групи, натомість оформлення результатів перевірки відповідним актом у день проведення перевірки, є підставою для висновку про те, що відповідні довідки не складались; по-третє, відповідач не вчиняв жодних дій щодо залучення позивача та/або його уповноваженого представника до розгляду скарг громадян, не пропонував позивачу надати пояснення зі спірних питань, не здійснив перевірку за місцем ведення позивачем господарської діяльності. Надсилання позивачу приписів про усунення порушень дотримання умов договору про організацію перевезення пасажирів не свідчить про залучення позивача до процесу розгляду скарг громадян на перевізника та не є пропозицією про надання пояснень з приводу відповідних обставин [125]. В іншому рішенні Полтавського окружного адміністративного суду від 24 жовтня 2022 року у справі № 440/4684/22, суд за позовом до Виконавчого комітету Лубенської міської ради Лубенського району Полтавської області про визнання протиправними рішень щодо проведення у ФОП ОСОБА_1 позапланових перевірок виконання автомобільним перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування та скасування приписів про усунення порушень дотримання умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування по м. Лубни і пункту рішення в частині початку

процедури розірвання договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування, задовольнив вимоги позивача виходячи із тих же підстав, що й в попередньому рішенні [126].

Крім цього, відповідно до рішення Волинського окружного адміністративного суду від 15 вересня 2023 року у справі № 140/14179/23 за позовом до Виконавчого комітету Луцької міської ради про визнання протиправними та скасування рішення №316-2 від 07.06.2023 «Про розірвання з ФОП ОСОБА_1 договору № 83 на здійснення перевезення пасажирів автомобільним транспортом», оскаржуване рішення визнане правомірним і таким, що вчинене відповідно до п. 3.2. договору (неодноразове порушення перевізником умов договору протягом календарного року), а факти неодноразового порушення перевізником умов договору підтверджені актами перевірок, проведених в порядку контролю за виконанням умов договорів на перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування. Відповідний Порядок затверджений рішенням виконавчого комітету Луцької міської ради від 17 березня 2021 року №206-1 і урегульовує здійснення такого контролю відповідним місцевим органом публічної адміністрації. Також суд дійшов висновку, що відповідачем були дотримано порядок розірвання договору, оскільки прийняттю оскаржуваного рішення передувало надіслання позивачу рішення Виконкому від 12 квітня 2023 року № 216-3 «Про виконання договору на перевезення пасажирів автомобільним транспортом за автобусним маршрутом», а матеріали справи свідчать про систематичне невиконання надісланого організатором попередження перевізникові про недопущення порушення умов договору [111].

В цих випадках, можемо простежити пробіли у законодавстві, що стосується питання здійснення контролю за виконанням договору про організацію перевезень автомобільним транспортом загального користування. Так, у ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи місцевого самоврядування формують мережу міських автобусних

маршрутів загального користування і здійснюють у межах своїх повноважень контроль за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту. В той же час, порядок та принципи здійснення такого контролю не визначені, за винятком нормативних актів, що приймаються органами місцевого самоврядування, в даному випадку – Лубенською міською радою затверджено Порядок здійснення контролю за виконанням автомобільними перевізниками умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у межах території Лубенської територіальної громади (рішення від 27 квітня 2022 року № 72) [91]. На нашу думку, слід уточнити можливість такого урегулювання у ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додавши до диспозицій цих норм слова «у порядку, встановленому цими органами з урахуванням основних принципів здійснення такого контролю – проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані, отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі.

Відповідно до рішення Київського окружного адміністративного суду від 26 червня 2023 року у справі № 320/8356/23 за позовом до Департаменту транспортної інфраструктури виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації) про визнання нечинними окремих положень адміністративних договорів та зобов`язання вчинити певні дії судом встановлено, що підставою для звернення стало включення до договорів про

організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва положень про контроль за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування з боку Департаменту транспортної інфраструктури. Суд зазначив, що відповідно до правових позицій Верховного Суду, викладених у постановах від 4 червня 2019 року у справі №903/605/17, від 12 червня 2019 року у справі №910/2175/18, договір на організацію перевезення пасажирів є публічно-правовим договором, який передбачає: обов`язки перевізника забезпечити певний парк автомобілів, їх технічний стан, умови щодо тарифів, тощо. Таким чином договір визначає умови, за яких перевізнику дозволяється здійснювати господарську діяльність з перевезення пасажирів. При цьому відносини замовника перевезень та перевізника у різних випадках оформлюються різними документами – у певних випадках оформлюються договором, а в інших – дозволом. Водночас значення як дозволу, так і договору одне й те саме – встановлення вимог до перевізника щодо здійснення ним господарської діяльності. Тому і правова природа як дозволу, так і договору щодо організації перевезень – однакова. Отже, якщо відповідно до законодавства оформлюється не дозвіл, а договір, то такий договір має природу адміністративного. Відповідно до ч.ч. 1 і 4 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» відносини автомобільного перевізника, що здійснює перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування міських, приміських та міжміських, які не виходять за межі території області (внутрішньообласні маршрути), з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування визначаються договором про організацію перевезень пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Цією ж статтею визначені умови такого договору, що є істотними. У договір можуть бути включені інші питання за згодою сторін. Суд зазначив, що з аналізу зазначеного положення Закону України «Про автомобільний транспорт» дає змогу дійти висновку про те, що перелік обов`язкових обставин, які мають бути зазначені у відповідному договорі перевезення є вичерпним, при цьому, закон не

передбачає встановлення в договорі умов та процедури контролю Організатором дотримання Перевізником законодавства про транспорт. У зв'язку із тим, що така умова здійснення контролю за виконанням договору про організацію автомобільних перевезень загального користування не є істотною, потребується згода позивача на розширення змісту договору. У зв'язку із цим, суд визнав нечинними окремі положення адміністративних договорів про організацію перевезень пасажирів на міському автобусному маршруті загального користування м. Києва положень про контроль за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування з боку Департаменту транспортної інфраструктури [118]. Отже, умова про здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування не є істотною, хоча виходячи з сутності договору про організацію перевезень автомобільних перевезень загального користування як адміністративного потребує доповнення положення ч.ч. 1 і 4 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» уточнення істотних умов договору через їх доповнення умовою про здійснення контролю.

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження теоретико-правових та прикладних питань застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів, можемо зробити висновок, що договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є адміністративним договором, який є по суті особливою формою вираження публічного адміністрування, особливим інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником. З одного боку, договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є правовим актом органу публічної

адміністрації, оскільки здійснює індивідуально-правове регулювання правовідносин публічно-правового характеру (будучи аналогом дозволу на здійснення автомобільних перевезень, тобто результатом відповідного адміністративно-дозвільного провадження), з іншого боку – він має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері, а саме – у сфері перевезень пасажирів на маршрутах загального користування. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування врегульовує умови перевезень та інші істотні умови, визначені законодавством та умовами конкурсу на проведення перевезень. Обов'язковим учасником договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб'єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. Істотною особливістю договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору. Інші істотні умови цього адміністративного договору визначені у ч. 1 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» [87, с. 38; 89, с. 262].

Наявні окремі недоліки правового регулювання питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів відповідно до положень Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. Зокрема, у п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування застосовується не досить чітке поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» замість «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з

автомобільним перевізником». Зважаючи на те, що у п. 53 Порядку вказано, що договір або дозвіл може бути достроково розірвано (анульовано) організатором перевезень в частині відносин щодо обслуговування усього (усіх) маршруту (маршрутів) та/або виконання окремих рейсів з підстав, визначених п.п. 2 п. 55 цього Порядку, вважаємо, що поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» слід замінити на «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником», при цьому доцільно також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі.

Наявні пробіли у законодавстві, що стосується питання здійснення контролю за виконанням договору про організацію перевезень автомобільним транспортом загального користування. Так, у ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що органи місцевого самоврядування формують мережу міських автобусних маршрутів загального користування і здійснюють у межах своїх повноважень контроль за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту. В той же час, порядок та принципи здійснення такого контролю не визначені, за винятком нормативних актів, що приймаються органами місцевого самоврядування. На нашу думку, слід уточнити можливість такого урегулювання у ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додавши до диспозицій цих норм слова «у порядку, встановленому цими органами з урахуванням основних принципів здійснення такого контролю – проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані,

отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі». Також умова про здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування не є істотною, хоча виходячи з сутності договору про організацію перевезень автомобільних перевезень загального користування як адміністративного потребує доповнення положення ч.ч. 1 і 4 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» уточнення істотних умов договору через їх доповнення умовою про здійснення контролю.

Проблемні питання застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини

Сучасні виклики у сфері охорони культурної спадщини потребують удосконалення правових механізмів, які забезпечують ефективну взаємодію між місцевими органами публічної адміністрації як органів охорони культурної спадщини та іншими учасниками правовідносин, що вникають у зв’язку з управлінням об’єктом культурної спадщини. Одним із таких механізмів є адміністративні договори, які стають дедалі важливішим інструментом у діяльності місцевих органів влади щодо збереження, використання та належного управління об’єктами культурної спадщини. Використання адміністративних договорів дозволяє з одного боку забезпечити здійснення контролю за здійсненням збереження об’єктів культурної спадщини, з іншого – захистити права та законні інтереси власника культурної пам’ятки. Попри нормативне закріплення поняття охоронного договору, при його застосуванні місцевими органами публічної адміністрації виникають окремі проблеми. З огляду на це,

питання комплексного дослідження питання застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини у діяльності місцевих органів публічної адміністрації є актуальним і потребує наукового дослідження [88].

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання сільських, селищних, міських рад віднесено забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання як такі повноваження держави, що делеговані їм, такі ж повноваження належать місцевим державним адміністраціям, але в частині організації охорони, реставрації та використання пам’яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів (п. 4 ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [102; 103]. Більш детально ці повноваження визначені у ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини», серед яких є укладення охоронних договорів на пам’ятки в межах повноважень, делегованих органом охорони культурної спадщини вищого рівня відповідно до закону (п. 17 ч. 1 ст. 6, п. 11 ч. 2 ст. 6 Закону) [104].

Відповідно до ст. 22 цього Закону усі власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин або уповноважені ними органи (особи) незалежно від форм власності на ці об'єкти зобов'язані укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини (яким є відповідний місцевий орган публічної адміністрації) охоронний договір. При передачі пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини у володіння, користування чи управління іншій особі істотною умовою договору про таку передачу є забезпечення особою, якій передається пам'ятка, щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи її (його) частина, збереження пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини відповідно до вимог цього Закону та умов охоронного договору, укладеного власником або уповноваженим ним органом (особою) з відповідним органом охорони культурної спадщини. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 затверджено порядок укладання таких договорів, типову форму такого договору та документи, які є його частиною [94; 104].

Як уже попередньо визначалося, укладення охоронного договору на пам’ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об’єкт культурної спадщини чи його частину відбувається за наступними стадіями: а) інформування власника (користувача) пам’ятки, об’єкта культурної спадщини чи її (його) частини, якщо вони тільки но були внесені до Державного реєстру нерухомих пам’яток України або набуття ним правового статусу щойно виявленого об’єкта культурної спадщини органом охорони культурної спадщини про необхідність укладення охоронного договору; б) звернення власника (користувача) пам’ятки, щойно виявленого об’єкта культурної спадщини чи її (його) частини або уповноваженого ним органу (особи) до органу охорони культурної спадщини для укладення охоронного договору; в) подання проєкту охоронного договору на пам’ятку національного значення чи її частину на погодження до Міністерства культури та стратегічних комунікацій України; г) виправлення помилок або подання необхідної інформації та документів до Міністерства культури та стратегічних комунікацій України у разі невідповідності вимогам законодавства або наявності в проєкті охоронного договору недостовірної чи неповної інформації; д) погодження охоронного договору Міністерством культури та стратегічних комунікацій України; е) укладення охоронного договору.

Відповідно до положень Порядку укладення охоронних договорів на пам’ятки культурної спадщини, щойно виявлені об’єкти культурної спадщини чи їх частини власник (користувач) пам’ятки, щойно виявленого об’єкта культурної спадщини чи її (його) частини або уповноважений ним орган (особа) зобов’язаний не пізніше ніж через один місяць з моменту отримання пам’ятки, щойно виявленого об’єкта культурної спадщини чи її (його) частини у власність (користування) укласти охоронний договір з відповідним органом охорони культурної спадщини. У разі, якщо відповідний об’єкт нерухомого чи рухомого майна не мав статусу пам’ятки, щойно виявленого об’єкта культурної спадщини чи їх частини, однак надалі внесений до відповідного Реєстру чи набув правового статусу щойно виявленого об’єкта культурної спадщини, орган охорони

культурної спадщини в письмовій формі повідомляє власнику (користувачу) цього об'єкта або уповноваженому ним органу (особі) про цей факт і протягом місяця власник (користувач) відповідного майна зобов'язаний укласти охоронний договір. При цьому, стороною договору є місцевий орган виконавчої влади обласного рівня, а за наявності повноважень, делегованих органом охорони культурної спадщини вищого рівня відповідно до закону – районна державна адміністрація, виконавчий комітет міської, селищної, сільської ради. У разі, якщо пам'ятка чи її частина належить до категорії пам'яток національного значення обов'язковим є погодження охоронного договору із Міністерством культури та стратегічних комунікацій України. Зміна відповідних договорів передбачає укладення додаткових угод, які щодо тих пам'яток, для яких передбачається погодження охоронного договору із Міністерством культури та стратегічних комунікацій України – також погоджуються з Міністерством. Вилучення щойно виявленого об'єкта культурної спадщини з переліку об'єктів культурної спадщини або примусового відчуження чи викупу пам'ятки тягнуть за собою припинення чинності охоронного договору [94].

Порядок укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини визначає обов'язковий перелік документів, які є складовою частиною охоронного договору як його додатки: а) для пам'яток архітектури чи їх частини: акт технічного стану пам'ятки з фотофіксацією, що не перевищує трьох місяців до дати укладення охоронного договору, опис культурних цінностей і предметів, які належать до пам'ятки, розташовуються на її території чи пов'язані з нею і становлять історичну, наукову, художню цінність, з визначенням місця і умов зберігання та використання, технічний паспорт, план пам'ятки чи її частини, план території пам'ятки, паспорт пам'ятки; б) для пам'ятки археології та пам'яток історії (крім будівель і споруд): акт візуального обстеження на момент укладення охоронного договору, план території пам'ятки, паспорт пам'ятки археології; в) для щойно виявлених об'єктів культурної спадщини: акт візуального обстеження на момент укладення охоронного договору, план

території пам’ятки, облікова картка [94].

В травні 2024 року було істотно спрощено процедуру укладання охоронних договорів: крім типової форми на пам’ятку культурної спадщини чи її частину з’явилася форма охоронного договору на щойно виявлені об’єкти культурної спадщини, що дозволило реалізувати положення ст. 23 Закону України «Про охорону культурної спадщини» та посилити збереження щойно виявлених об’єктів культурної спадщини до часу внесення їх до Державного реєстру пам’яток; врегульовані розбіжності, які виникали раніше при укладанні охоронного договору на пам’ятки монументального мистецтва, садово-паркового мистецтва, ландшафту, науки і техніки, історії та археології; процедура погодження охоронних договорів на пам’ятки національного значення з Міністерством культури та стратегічних комунікацій України переведена в електронну форму; уточнено поняття органу охорони культурної спадщини, з яким може бути укладено охоронний договір [144].

Зміст охоронних договорів на пам’ятку культурної спадщини чи її частину та на щойно виявлений об’єкт культурної спадщини чи його частину передбачає зобов’язання власника (користувача) об’єкта культурної спадщини забезпечити охорону відповідної пам’ятки, в тому числі: дотримуватися встановлених договором режимів використання об’єкта культурної спадщини; здійснювати продаж, передачу у володіння, користування чи управління пам’ятки (її частини) тільки після письмової згоди органу охорони; утримувати об’єкт культурної спадщини відповідно до вимог норм і правил пожежної безпеки, в належному санітарному та технічному стані; утримувати територію об’єкта культурної спадщини упорядженою, не проводити земляних робіт на території об’єкта без погодження з органом охорони, не допускати використання цієї території для нового будівництва та задоволення інших господарських потреб, що можуть зашкодити об’єкту культурної спадщини; не використовувати об’єкт культурної спадщини як постійне або тимчасове житло, якщо таке використання не передбачено цим договором; погоджувати в установленому порядку з органом охорони розміщення написів та позначок на пам’ятці, її частинах та елементах,

на її території; забезпечувати за можливості доступ до пам’ятки (її частини) з метою її екскурсійного відвідування; безперешкодно допускати представників органу охорони чи уповноважених ним осіб для здійснення контролю за дотриманням правил утримання та режиму використання об’єкту культурної спадщини; негайно повідомляти органу охорони про будь-яке руйнування, пошкодження, аварію чи іншу обставину, що заподіяла шкоду об’єкту культурної спадщини, і своєчасно вживати заходів для приведення його в належний стан; своєчасно проводити поточний та капітальний ремонт об’єкта культурної спадщини і роботи з упорядження навколишньої території; проводити вказані у договорі роботи з метою збереження об’єкта культурної спадщини та створення належних умов для її використання. Орган охорони культурної спадщини здійснює контроль за виконанням охоронного договору [94]. Крім того, як зазначив Верховний Суд у постанові від 24 травня 2021 року у справі № 640/4482/20 держава в особі органів охорони культурної спадщини зобов’язується, зокрема, запровадити відповідні контрольні і дозвільні процедури, необхідні для правової охорони об’єктів архітектурної спадщини, а також реагувати на порушення законодавства про охорону архітектурної спадщини [53; 99].

У адміністративно-правовій доктрині правова природа охоронного договору на пам’ятки культурної спадщини визначається по різному.

Так, О. А. Менська зазначає на проблематиці віднесення охоронного договору на пам’ятки культурної спадщини до категорії адміністративних договорів. Авторка зазначає, що не можна однозначно цей договір повністю віднести до сфери регулювання приватного права; також виникає питання чи буде правомірним віднести цей договір до публічного права тільки через те, що однією зі сторін є спеціально уповноважений орган охорони культурної спадщини. Виходячи з того, що охоронний договір на пам'ятки культурної спадщини прямо не згадується в Цивільному кодексі України, а також містить у собі елементи, які є складовою частиною іншої галузевої приналежності, на думку науковиці, характерною особливістю охоронного договору на пам'ятки є

поєднання публічно-правових та приватноправових засад. На користь публічно-правового характеру охоронного договору свідчить особливості його предмета – пам'ятки культурної спадщини, правовий режим якої відрізняється від інших матеріальних об'єктів. Про публічно-правовий характер охоронного договору свідчить також особливість суб'єктного складу його сторін: ними є власник (користувач) об'єкта культурної спадщини з одного боку і орган охорони культурної спадщини з іншого, тобто державний орган, який має відповідний обсяг владних повноважень, а також характер зобов'язань і обмежень сторін. Договором має передбачатися обов'язок власника (користувач) пам'ятки привести цю пам'ятку до належного стану, провести комплекс робіт з її консервації, реставрації, реабілітації, ремонту та пристосування, а у разі відчуження об'єкта культурної спадщини – таке відчуження має бути погоджене відповідним органом охорони культурної спадщини. На публічно-правовий характер цього договору вказують також повноваження органу охорони культурної спадщини, здійснювати контроль за дотриманням норм Закону про охорону культурної спадщини, інших нормативно-правових актів про охорону культурної спадщини, однак відносини, які регулюються охоронним договором належать до приватно-правової сфери. Використання пам'ятки повинно здійснюватися відповідно до режимів використання, встановлених органами охорони культурної спадщини, у спосіб, що потребує мінімальних змін і доповнень пам'ятки та забезпечує збереження її культурного значення. Отже, на думку О. А. Менської охоронному договору на пам'ятки культурної спадщини притаманні риси як приватноправового, так і публічно-правового договору, що вказує на його подвійну природу [73, с. 51-53].

Як уже попередньо нами зазначалося у дисертації, істотними умовами охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину є умови про: предмет договору, а саме зобов'язання власника (користувача) щодо охорони пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; строк договору; вид використання пам'ятки культурної спадщини,

щойно виявленого об’єкту культурної спадщини або його частини; права органу охорони щодо здійснення контролю за дотриманням правил утримання зазначеної пам’ятки та режиму використання пам’ятки (її частини), її території та для її наукового обстеження; перелік робіт, які зобов’язаний провести власник (користувач) з метою збереження пам’ятки (її частини) та створення належних умов для її використання; відповідальність власника (користувача) за самовільне проведення робіт, пов’язаних з перебудовою чи переробленням, які призвели до спотворення пам’ятки, її території, порушення власником (користувачем) вимог законодавства та невиконання умов цього договору. На думку О. А. Менської істотною умовою охоронного договору є строк, на який він укладається. Хоча ця умова не відповідає поставленій меті у випадку, коли мова йде не про користувача, а про власника пам'ятки, адже строк, на який укладається охоронний договір, законодавчо не визначається, а в разі переукладення охоронного договору саме з власником без суттєвих змін його умов визначати конкретний строк дії такого договору є недоцільним (доцільним є укладання охоронного договору безстроково). Однак, у разі укладання охоронного договору з особою, що не є власник, а користується об’єктом культурної спадщини, визначення строку охоронного договору є доцільним. Також науковиця пропонує відносити до істотних умов охоронного договору заборону використовувати пам'ятку культурної спадщини під випробувальні лабораторії, склади й виробництва вибухових і вогненебезпечних матеріалів, а також виробництва, що мають обладнання, яке дає вібраційний вплив на конструкції пам'ятки, незалежно від їх потужності [72, с. 114].

Як цивільний договір визначає охоронний договір на пам’ятки культурної спадщини й С. І. Панова. Вона зазначає, що таким договором вводяться обмеження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктом культурної спадщини, однак обов'язок його укладання покладається на власника відповідного об'єкту в силу вказівки закону. Фактично охоронний договір конкретизує права та обов'язки власника об'єкту культурної спадщини і таким чином встановлює спеціальний режим використання (експлуатації) пам'ятки,

хоча йому властиві окремі риси адміністративного договору, такий договір не втрачає інших ознак цивільного договору [79, с. 96].

Т. В. Мазур, визначаючи, що згідно з положеннями охоронного договору власник чи уповноважена ним особа повинні забезпечити охорону, проводити необхідні ремонтні та інші роботи, які забезпечать збереження та використання пам’ятки, а охоронний договір є головним документом, який визначає правові зобов’язання власника по відношенню до пам’яток і щойно виявлених об’єктів культурної спадщини чи їх частин, не уточнює чи цей договір є цивільно-правовим чи адміністративним [70, с. 269-270]. З іншого боку, О. О. Михайлов розглядає охоронні договори як адміністративні, оскільки одним із їх учасників є суб’єкт владних повноважень, а самі договори визначають взаємні права та обов’язки його учасників у публічно-правовій сфері [74, с. 125]. Як адміністративний договір розглядає охоронний договір й У. П. Бобко; науковець вказує, що цей договір є важливим заходом забезпечення охорони культурної спадщини [29, с. 298, 302]. Як зазначають Н. Писаренко, Ю. Битяк, І. Балакарієва та О. Марченко, охоронний договір не вирішує питання власності на об'єкт культурної спадщини, а встановлює режим його використання. При цьому, автономія волі потенційних учасників адміністративного договору суттєво обмежена порівняно з майже необмеженою свободою вступати або не вступати у договірні відносини приватно-правового характеру. Зрозуміло, що для суб'єкта владних повноважень укладення адміністративного договору часто є одночасно його правом і обов'язком. Однак, за фактами розглянутої нами справи, примітно, що обов'язок укласти адміністративний договір покладено законом на особу, яка не наділена жодними владними повноваженнями [11, с. 162-163].

У судовій практиці охоронний договір розглядається як адміністративний. У правовій позиції Верховного Суду, викладеній у постанові від 23 грудня 2019 року у справі № 806/1536/18 зазначено, що охоронний договір є актом за участю суб`єкта владних повноважень та співвласника пам`ятки культурної спадщини, має форму договору, визначає взаємні права та обов`язки його учасників у публічно-правовій сфері (реалізація державного управління охороною

культурної спадщини) і укладається на підставі ст. 23 Закону. Укладання такого договору відбувається замість видання індивідуального акта органу охорони культурної спадщини, яким покладається на власника зобов`язання щодо забезпечення збереження пам`ятки, щойно виявленого об`єкта культурної спадщини чи її (його) частини. Охоронний договір на пам`ятку культурної спадщини спрямований на реалізацію норм Закону України «Про охорону культурної спадщини», випливає з владних управлінських функцій суб`єкта владних повноважень, передбачених вказаним законом, а також містить владне зобов`язання для іншого суб`єкта договору. Укладання охоронних договорів має імперативний характер та спрямоване на реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Такими договорами не вирішується питання власності на об`єкт культурної спадщини, а встановлюється режим використання пам`яток та відповідальність за порушення такого режиму, види і терміни виконання реставраційних, консерваційних, ремонтних робіт, робіт з упорядження її території, інших пам`яткоохоронних заходів, необхідність яких визначається відповідним органом охорони культурної спадщини. Законом передбачається обов`язкове укладення власником пам`ятки чи її частини охоронного договору з відповідним органом культурної спадщини вже після переходу права власності. Законом України «Про охорону культурної спадщини» передбачається обов`язкове укладення власником пам`ятки чи її частини охоронного договору з відповідним органом культурної спадщини вже після переходу права власності. Крім цього, однією із ознак, що дозволяють відрізнити адміністративний договір від цивільно-правового, є мета його укладення. З огляду на те, що сфера функціонування адміністративного договору – це відповідна система державного управління на будь-якому ієрархічному рівні, метою адміністративного договору є реалізація конкретних державних функцій, виражених у встановлених у законодавстві повноваженнях того чи іншого органу, на відміну від цивільно-правового договору, що укладається з метою задоволення потреб суб`єктів цивільно-правових відносин, отримання прибутку та відповідних майнових і немайнових благ, об`єктів цивільного

обороту. Враховуючи вище викладене, охоронний договір, укладений на підставі ст. 23 Закону, є адміністративним [78; 85, с. 189-190; 98].

Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов'язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної спадщини, вирішуються питання щодо:

а) невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору. Зокрема, у справі № 520/14111/21, що розглядалася Харківським окружним адміністративним судом, було встановлено факт протиправної бездіяльності з боку Височанської селищної ради у сфері охорони культурної спадщини, не виконання умов охоронного договору, які негативно впливають на належне утримання пам`ятки історії місцевого значення, внаслідок невиконання охоронного договору відповідачем не здійснюються заходи щодо протиаварійних, консерваційних, реставраційних, ремонтних робіт щодо забезпечення захисту історичної пам`ятки від загрози знищення, руйнування або пошкодження визнання протиправною бездіяльність місцевого органу публічної адміністрації. За результатами вирішення справи було зобов'язано відповідача виконати умови охоронного договору від 26.12.2016 №17, а саме: привести до належного санітарного, протипожежного та технічного стану об`єкт культурної спадщини шляхом здійснення протиаварійних, консерваційних, реставраційних, ремонтних робіт [88;128];

б) неукладення охоронного договору [88]. Зокрема, рішенням Сумського окружного адміністративного суду від 29 червня 2023 року у справі № 480/973/23 було зобов`язано Сумську міську раду укласти з Управлінням містобудування та архітектури Сумської обласної державної адміністрації охоронний договір на об`єкт культурної спадщини «Будинок Линтварьової (Адмінбудинок)» на умовах і в порядку, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 [127]. В іншому рішенні – Волинського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2022 року у справі № 140/14556/23 було вирішено зобов'язати Любомльську міську раду протягом одного місяця з дня набрання законної сили рішенням суду укласти з Ковельською районною

державною (військовою) адміністрацією охоронний договір на пам`ятку архітектури національного значення «Палац Браницьких», на умовах і в порядку, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 [112]. У рішенні Одеського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 420/8789/22 позов подавався в інтересах Департаменту культури, національностей, релігій та охорони об`єктів культурної спадщини Одеської обласної державної адміністрації, однак не до органу місцевого самоврядування, а до фізичних осіб, що придбали об`єкт культурної спадщини – будинок прибутковий Рокко, споруджений наприкінці XIX століття [123]. У рішенні Черкаського окружного адміністративного суду від 18 березня 2024 року у справі № 580/12648/23 було вирішено зобов'язати особу у продовж одного місяця з дати набрання рішенням суду законної сили укласти з Управлінням культури та охорони культурної спадщини Черкаської обласної державної адміністрації охоронний договір на об`єкт культурної спадщини пам`ятку архітектури, Млин 1838 року, що розташований за адресою: АДРЕСА_2 , на умовах і в порядку, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.2001 №1768 [129];

в) протиправної бездіяльності місцевого органу публічної адміністрації у сфері, врегульованій Законом України «Про охорону культурної спадщини» [113; 114; 116; 119; 122; 130]. Зокрема, відповідно до рішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 400/4211/21 було вирішено справу за позовом виконувача обов`язків заступника керівника Окружної прокуратури міста Миколаєва до відділу охорони культурної спадщини Управління з питань культури та охорони культурної спадщини Миколаївської міської ради щодо визнання протиправною бездіяльності Відділу охорони культурної спадщини щодо невжиття заходів до повідомлення власника або уповноваженого ним органу об'єкту культурної спадщини – житлового будинку 50-х років XX століття по вулиці Сінний, 44 в м. Миколаєві про включення його до Переліку об'єктів культурної спадщини Миколаївської області, набуття ним статусу щойно виявленого об'єкту

культурної спадщини та вимоги законодавства щодо його охорони, зобов’язання відповідача вжити заходи щодо повідомлення власника об’єкту культурної спадщини про його включення до Переліку об’єктів культурної спадщини та вимоги законодавства щодо його охорони. Позов було подано у зв’язку із виявленим порушенням інтересів держави у сфері охорони об’єкту культурної спадщини. Відповідач пояснив, що наказом Управління культури, національностей та релігій від 10 січня 2009 р. № 6 йому були делеговані повноваження на укладення охоронних договорів на пам`ятки культурної спадщини, але не на щойно виявлені об`єкти культурної спадщини, яким є житловий будинок по вул. Сінний, 44 в м. Миколаєві, що є різними видами об`єктів охорони культурної спадщини. Ані Законом України Про охорону культурної спадщини, ані Порядком № 158 не передбачено право третьої особи делегувати відповідачу право письмового повідомлення власника об’єкту культурної спадщини про включення об’єкту до Переліку об’єктів культурної спадщини. Як зазначив позивач, до наказу № 6 Управління культури, національностей та релігій були внесено зміни згідно з наказом від 22 грудня 2016 р. № 219, яким передбачено делегування повноважень щодо укладення охоронних договорів на щойно виявлені об`єкти культурної спадщини, а також делеговано відділу охорони культурної спадщини Управління з питань культури та охорони культурної спадщини Миколаївської міської ради повноваження щодо повідомлення власників об`єктів (або уповноважених осіб) про включення до переліку об`єктів культурної спадщини Миколаївської області відповідних будівель та про вимоги чинного законодавства щодо їх охорони. Суд з одного боку визнав, що відсутність попередження власника об`єкту культурної спадщини про його включення до Переліку об’єктів культурної спадщини та відсутність охоронного договору, не свідчать про порушення інтересів держави в цій сфері, так як ці обставини не заважають вимагати від власника дотримання всіх вимог Закону України «Про охорону культурної спадщини». Крім того, на думку суду, вказаний вище Закон України та прийнятий на його основі та Порядок укладення охоронних договорів на пам’ятки культурної спадщини,

щойно виявлені об’єкти культурної спадщини чи їх частини не містять норм, які б передбачали можливість окремого делегування повноважень від третьої особи до відповідача саме на повідомлення власника або уповноваженого органу щойно виявленого об`єкту культурної спадщини про його включення до Переліку об’єктів культурної спадщини. Вище викладене зумовило відмову у задоволенні позовних вимог [122]. Зазначена правова позиція дозволяє нам виділити таку специфічну ознаку охоронного договору на об’єкти культурної спадщини як неможливість делегування повноважень із укладення охоронного договору місцевим органом публічної адміністрації крім як відповідно до закону.

Інше рішення, прийняте щодо протиправної бездіяльності місцевого органу публічної адміністрації по вжиттю заходів по охороні культурної спадщини, Черкаським окружним адміністративним судом 30 жовтня 2025 року у справі № 580/8756/25 стосувалося невиконання обов’язку укласти охоронний договір Новодмитрівською сільською радою з Управлінням культури та охорони культурної спадщини Черкаської обласної державної адміністрації. В судовому рішенні зазначається, що підставою для подання позову стало те, що Новодмитрівська сільська рада як власник об`єкту культурної спадщини національного значення Троїцька церква 1794 року була зобов’язана у місячний строк укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини охоронний договір, однак у визначений законом строк не вчинила вищезазначених дій. Суд зазначив, що виходячи з положень ч. 4 і 5 ст. 54 Конституції України, Закону України «Про охорону культурної спадщини» держава в особі її органів зобов`язана забезпечувати на своїй території охорону об`єктів культурної та історичної спадщини, вживати заходи для здійснення обліку таких об`єктів, запобіганню руйнуванню або заподіянню шкоди, забезпечувати їх захист, збереження та утримання, що, головним чином, спрямовано на захист суспільного (публічного) інтересу; власник або уповноважений ним орган, користувач зобов`язані утримувати пам`ятку в належному стані, своєчасно провадити ремонт, захищати від пошкодження, руйнування або знищення відповідно до цього Закону та охоронного договору. Використання пам`ятки

повинно здійснюватися відповідно до режимів використання, встановлених органами охорони культурної спадщини, у спосіб, що потребує як найменших змін і доповнень пам`ятки та забезпечує збереження її матеріальної автентичності, просторової композиції, а також елементів обладнання, упорядження, оздоби тощо. Ці положення визначаються сторонами у охоронному договорі як акті за участю суб`єкта владних повноважень та співвласника пам`ятки культурної спадщини, має форму договору, визначає взаємні права та обов`язки його учасників у публічно-правовій сфері. Законом передбачається обов`язкове укладення власником пам`ятки чи її частини охоронного договору з відповідним органом культурної спадщини вже після переходу права власності. Враховуючи, що об’єкт культурної спадщини пам`ятка архітектури, національного значення Троїцька церква 1794 року є об`єктом архітектури та внесений до Переліку пам`яток архітектури, відповідач як власник об`єкту архітектури, зобов`язаний був у продовж місяця з моменту набуття права власності на будівлю, укласти з Управлінням культури та охорони культурної спадщини Черкаської обласної державної адміністрації охоронний договір. У зв’язку із цим, позов Золотоніської окружної прокуратури до Новодмитрівської сільської ради про визнання протиправної бездіяльності та зобов`язання вчинити дії було задоволено судом [130].

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження проблемних питань застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини можемо зробити висновок, що у сфері охорони культурної спадщини укладаються такі адміністративні договори за участю місцевих органів публічної адміністрації як охоронні договори на пам’ятки культурної спадщини, на щойно виявлені об’єкти культурної спадщини чи їх частини. Обов’язковою стороною таких договорів є місцеві органи публічної адміністрації, фізичні чи юридичні особи як власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин, а також місцевий орган публічної адміністрації, в тому числі вищого рівня як суб’єкт забезпечення охорони пам’яток культурної спадщини. Специфічною ознакою охоронного договору на об’єкти культурної спадщини є

неможливість делегування повноважень із укладення охоронного договору місцевим органом публічної адміністрації, крім як відповідно до закону. Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов'язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної спадщини, вирішуються питання щодо невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору, неукладення охоронного договору, протиправної бездіяльності місцевого органу публічної адміністрації у сфері, врегульованій Законом України «Про охорону культурної спадщини».

Висновки до Розділу 2

Отже, в результаті проведення дослідження особливостей застосування окремих видів адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації дійшли до таких висновків:

1. Розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії між місцевими органами публічної адміністрації як правило урегульовується договорами про співробітництво територіальних громад, а також адміністративними договорами між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій.

Ознаками договору про співробітництво територіальних громад є: 1) укладається виключно місцевими органами публічної адміністрації, а саме відповідною сільською, селищною, міською радою; 2) чітка визначеність у законодавстві процедури укладення договору, яка відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» може не застосовуватися в умовах правового режиму воєнного стану до окремих видів договорів щодо підтримки сектору безпеки та оборони, ліквідації наслідків збройної агресії тощо; 3) у законодавстві чітко визначені істотні умови адміністративних договорів, форми співробітництва територіальних громад, а також підстави припинення таких договорів; 4) зміна договору, в тому числі у зв'язку із

приєднанням до співробітництва іншого місцевого органу публічної адміністрації оформлюється через укладення додаткової угоди; 5) інформація про укладення договору вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад, що ведеться Міністерством розвитку громад та територій України. Попри те, що такі договори можуть впливати на виникнення окремих цивільних чи інших приватно-правових відносин, однак вони є адміністративними, бо за допомогою них відбувається реалізація органами місцевого самоврядування як місцевими органами публічної адміністрації своїх повноважень через здійснення відповідних форм співробітництва. У диспозиції ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» поняття «завдання» визначається як «сукупність повноважень, певне повноваження», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад.

У законодавстві не визначається порядок укладення договору щодо визначення порядку перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів та вимоги, що до нього ставляться. Стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів є відповідні місцеві органи публічної адміністрації (органи місцевого самоврядування або орган місцевого самоврядування з одного боку і місцева державна адміністрація чи її структурний підрозділ з іншого), істотною умовою договору є умови про предмет – надання коштів з одного місцевого бюджету іншому як субвенцію (міжбюджетний трансферт) або їх об’єднання з метою фінансування спільних проєктів, комунальних установ, органів управління тощо, а також умова про цільове призначення використання коштів, які надаються за договором. При цьому, стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об’єднання бюджетних коштів є виключно місцеві органи публічної адміністрації, а не комунальні заклади чи підприємства, в тому числі спільні, яким відповідні кошти фактично надаються.

2. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є адміністративним договором, який є по суті особливою формою вираження публічного

адміністрування, особливим інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником. З одного боку, договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює індивідуально-правове регулювання правовідносин публічно-правового характеру (будучи аналогом дозволу на здійснення автомобільних перевезень, тобто результатом відповідного адміністративно-дозвільного провадження), з іншого боку – він має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері, а саме – у сфері перевезень пасажирів на маршрутах загального користування. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування врегульовує умови перевезень та інші істотні умови, визначені законодавством та умовами конкурсу на проведення перевезень. Обов'язковим учасником договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб'єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. Істотною особливістю договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору.

Наявні окремі недоліки правового регулювання питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів місцевими органами публічної адміністрації. Зокрема, потребує уточнення положення п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на

автобусному маршруті загального користування, присвячене праву місцевого органу публічної адміністрації не просто забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником, а достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником, при цьому доцільно також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі. У законодавстві зазначається на наявності у органів місцевого самоврядування повноваження здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту, однак порядок та принципи здійснення такого контролю не визначені, за винятком нормативних актів, що приймаються органами місцевого самоврядування. Слід визначити принципи здійснення такого контролю – проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані, отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі. Також умова про здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування не є істотною, хоча виходячи з сутності договору про організацію перевезень автомобільних перевезень загального користування як адміністративного потребує доповнення положення ч.ч. 1 і 4 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» уточнення істотних умов договору через їх доповнення умовою про здійснення контролю.

3. У сфері охорони культурної спадщини укладаються такі адміністративні договори за участю місцевих органів публічної адміністрації як охоронні

договори на пам’ятки культурної спадщини, на щойно виявлені об’єкти культурної спадщини чи їх частини. Обов’язковою стороною таких договорів є місцеві органи публічної адміністрації, фізичні чи юридичні особи як власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин, а також місцевий орган публічної адміністрації, в тому числі вищого рівня як суб’єкт забезпечення охорони пам’яток культурної спадщини. Специфічною ознакою охоронного договору на об’єкти культурної спадщини є неможливість делегування повноважень із укладення охоронного договору місцевим органом публічної адміністрації, крім як відповідно до закону. Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов’язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної спадщини, вирішуються питання щодо невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору, неукладення охоронного договору, протиправної бездіяльності місцевого органу публічної адміністрації у сфері, врегульованій Законом України «Про охорону культурної спадщини»..

РОЗДІЛ 3
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ЗА УЧАСТЮ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

3.1. Зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації

У сучасних умовах розвитку демократичних правових держав значна увага приділяється удосконаленню правових механізмів функціонування публічної адміністрації. Одним із таких механізмів є застосування в якості інструментів діяльності публічної адміністрації адміністративних договорів, які на відміну від адміністративних актів забезпечують більшу ефективність, прозорість та гнучкість у врегулюванні правовідносин публічно-правового характеру, що виникають між органами публічної адміністрації або за участю органу та суб'єкта, що не володіє публічно-владними повноваженнями, але який через використання договірних інструментів здійснює реалізацію публічно-владного повноваження відповідного органу публічної адміністрації. Зарубіжний досвід у цій сфері демонструє різноманітність підходів до регулювання адміністративних Дослідження зарубіжного (передусім європейського) досвіду правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації, в тому числі місцевих органів, є актуальним зважаючи на можливе використання цього досвіду через його адаптацію в українське законодавство.

У європейських державах склалися декілька підходів до визначення адміністративного договору у законодавстві та напрямків його застосування.

Зокрема, французьке законодавство використовує поняття «contrats administratifs» («адміністративні контракти») для позначення договорів, в яких

однією із сторін є орган публічної адміністрації. Зокрема, у ст. L6 Кодексу публічних закупівель зазначається, що адміністративними контрактами є договори, укладені відповідно до цього кодексу, якщо вони укладені юридичними особами публічного права. При цьому, орган публічної адміністрації здійснює повноваження щодо контролю за виконанням адміністративного контракту відповідно до умов, встановлених законодавством для відповідного виду публічної закупівлі, а також може в односторонньому порядку змінити або розірвати адміністративний контракт на умовах за умови надання іншій стороні компенсації (у разі, якщо розірвання відбувається з причин загального інтересу) [9; 83; 84, с. 214]. У ст. L551-1 Кодексу адміністративного судочинства Франції також використовується поняття «адміністративний контракт» для договорів на виконання робіт, постачання товарів або надання послуг за участю органу публічної адміністрації [3]. У французькому законодавстві не визначено інших (крім суб'єктного) критеріїв для відмежування адміністративних контрактів від інших інструментів діяльності публічної адміністрації, а також від договорів приватно-правового характеру. Практика Державної Ради та Трибуналу з конфліктів сформулювала наступні критерії адміністративних контрактів: принаймні однією зі сторін є юридична особа публічного права, або сторона діє на користь такої особи; контракт містить виняткові умови, що не застосовуються у цивільно-правових договорах і виходять за рамки цивільного права (право адміністративного органу в односторонньому порядку розірвати договір, давати інструкції щодо виконання договору, застосовувати санкції; віднесення спорів з контракту до юрисдикції адміністративного суду тощо). Адміністративні контракти застосовуються у сферах: перевезень, поштових послуг, постачання води та енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж, сфері державно-приватного партнерства, делегування (концесії) функцій публічних робіт чи послуг, сфері розпорядження публічним майном [63, с. 177-178]. Як бачимо, французька модель застосування адміністративних договорів органами публічної адміністрації, в тому числі й місцевими, передбачає

достатньо широке їх застосування у сферах, де відповідний орган або створена ним юридична особа публічного права здійснює організацію надання послуг з перевезення, зв'язку, комунальних послуг, здійснює передачу (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном. При цьому, встановлюються окремі особливості для таких договорів: право органу публічної адміністрації здійснювати контроль за виконанням договору, його змінити або розірвати в односторонньому порядку тощо). В той же час, французька модель застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації не поширюється на випадки використання адміністративних договорів у адміністративно-процедурних правовідносинах замість адміністративних актів [83; 84, с. 214].

З іншого боку, є німецька модель застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації. Основу правового регулювання адміністративних договорів у Німеччині складають закони, які можливо розділити на два основних рівня. Перший рівень складають законодавчі акти, в яких закріплені поняття й основи правового режиму адміністративного договору (передусім Закон ФРН «Про адміністративну процедуру»), для якого притаманним є вузьке розуміння адміністративної процедури, яка передбачає регулювання лише зовнішньо спрямованої діяльності суб'єктів публічного адміністрування, пов'язану з прийняттям індивідуального адміністративного акта або ж укладенням публічно-правового договору. Другий рівень законодавчого регулювання складають багаточисельні так звані непрофільні акти, що містять окремі норми, які прямо чи опосередковано стосуються договірної практики у сфері державного та муніципального управління. Німецький закон не регламентує укладення за участю суб'єктів публічного адміністрування договорів, які регламентуються приватним, і насамперед, цивільним правом [42, с. 37]. Відповідно до §54 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» правові відносини у сфері публічного права можуть бути встановлені, змінені або розірвані договором (у редакції німецького закону – «публічно-правовим договором»), якщо це не

суперечить положенням законодавства (в тому числі замість видання адміністративного акта) [15]. Також публічно-правовим договором може здійснюватися усунення невизначеності щодо прав та обов’язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу після детального дослідження фактичних обставин справи та якщо адміністративний орган вважає це доцільним («адміністративна мирова угода») (§55 Закону) [30, с. 64]. Цікавим є й використання так званого «зустрічного контракту» («контракту про зустрічні дії»), відповідно до якого приватна особа (партнер) зобов’язується надати винагороду органу влади, якщо винагорода погоджена в договорі для конкретної мети та призначена для органу для виконання своїх державних зобов'язань (§56 Закону) [15]. Закони, які закріплюють основи правового регулювання адміністративних договорів, як правило, не містять норм, що повторюють положень цивільного законодавства про договори, зважаючи на пряму вказівку §62 Закону Німеччини «Про адміністративну процедуру», що якщо не встановлено інше, діють інші положення цього Закону, а також додатково застосовуються положення Цивільного кодексу [42, с. 37].

Цікавим є те, що зазначені види адміністративних договорів були адаптовані законодавством держави сусідки України – Республікою Молдови, яка урегульовує їх у ст. ст. 155 і 156 Адміністративного кодексу). У молдовському законодавстві визначається такі адміністративні договори, притаманні німецькому адміністративному праву, як мирова угода, як публічно-правовий договір, яким на основі взаємної поступки внаслідок раціональної оцінки фактичного чи правового положення усувається існуюча невизначеність; договір зустрічного виконання, як публічно-правовий договір, відповідно до якого сторона договору зобов'язується перед органом публічної влади до зустрічного виконання, якщо зустрічне виконання встановлюється в договорі для певної мети та послужить органу публічної влади для здійснення ним своїх публічних завдань [4]. Взагалі, німецька модель адаптована й законодавством інших держав Центральної Європи, на відміну від законодавства держав Південної Європи, яке сприйняло французьку модель застосування

адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації. Отже, у законодавстві ФРН адміністративний (публічно-правовий) договір – це угода сторін, за допомогою якої виникають, змінюються або припиняються правові відношення в галузі публічного права [59, с. 136]. При цьому, за німецьким законодавством публічно-правовий договір укладається органом публічної адміністрації з приватною особою (фізичною чи юридичною) як альтернатива виданню адміністративного акту за наслідками відповідного адміністративно-сервісного провадження, а також: для усунення невизначеності щодо прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу; у сфері державно-приватного партнерства. Як зазначається в науковій літературі, такі публічно-правові договори застосовуються у сферах будівництва, екології, надання комунальних послуг, послуг з освіти, тощо. При цьому, до цих договорів застосовуються положення цивільного законодавства в тій частині, що не врегульовані законом про адміністративну процедуру [146, с. 176].

Аналіз законодавства інших держав Європейського Союзу дозволяє виділити також наступні випадки застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації.

Зокрема, адміністративні договори між органами державної влади Республіки Польща та органами місцевого самоврядування рівня повіту або гміни щодо виконання завдань, делегованих повіту, гміні державою, між органами місцевого самоврядування щодо виконання завдань, що належать до компетенції інших самоврядних одиниць (відповідно до ст. 8 Закону «Про самоврядування гміни» і ст. 5 Закону «Про самоврядування повіту») [33, с. 74; 75, с. 141]. Цікавим для польського законодавства є фактична непойменованість інституту адміністративного договору. Крім вказаних вище законів «Про самоврядування гміни» та «Про самоврядування повіту», можливість укладення договорів публічно-правового характеру не передбачена іншими нормативно-правовими актами, в тому числі й Адміністративно-процесуальним кодексом [12, с. 55]. Тобто, у польському законодавстві сфера застосування адміністративних договорів не визначена чітко, оскільки переважним

інструментом діяльності органів публічної адміністрації залишається адміністративний акт. В той же час, адміністративні договори застосовуються для делегування повноважень одних місцевих органів публічної адміністрації іншим, в іншій частині сфера застосування таких договорів невизначена.

Відповідно до латвійського законодавства адміністративними договорами є договори: про делегування, відповідно до яких публічна особа може делегувати приватній особі або іншій публічній особі таке завдання з управління, яке включає функцію з прийняття рішень; про участь, відповідно до яких здійснюється залучення публічною особою до своєї діяльності представників суспільства шляхом включення їх до робочих груп [63, с. 181]. Крім того, в Законі Латвійської республіки «Про місцеве самоврядування» у ст. 95 визначено особливості укладення адміністративних договорів органами місцевого самоврядування щодо здійснення співробітництва та взаємодії. Метою укладення таких договорів (у термінології закону – «договорів про співробітництво») є вирішення завдань, у яких зацікавлені всі чи багато «самоврядувань». За своєю суттю ці договори також є фактично адміністративними, оскільки урегульовують питання компетенції органів місцевого самоврядування через створення спільних «асоціацій місцевого самоврядування» (ст. 95), використання об’єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом (ст. 98), створення спільних установ для використання спільних завдань місцевих органів публічної адміністрації, визначення процедури його фінансування, нагляду, ліквідації, а також процедури виходу зі спільного закладу та інші питання щодо діяльності спільного закладу місцевого самоврядування (ст. 99), створення «кооперативного об’єднання», тобто установи, що створюється органами місцевого самоврядування шляхом укладення угоди про співробітництво (ст. 100). Істотними умова «договорів про співробітництво» є: а) цілі співробітництва; б) форма співробітництва; в) фінансова та майнова участь кожного самоврядування у досягненні спільної мети; г) порядок створення та компетенція ради співробітництва, якщо думи

(ради) відповідних самоврядувань вважають створення такої ради необхідним; д) порядок припинення договору співробітництво; б) інші питання, які думи (ради) відповідних самоврядувань вважають за необхідне [8].

Окремо питання застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації врегульовується Законом Латвійської республіки «Про структуру державного управління», у ст. 79 якого визначено, що адміністративний договір – це угода між публічною особою та приватною особою щодо встановлення, зміни, припинення або визначення адміністративних правовідносин. Адміністративний акт, навіть якщо він включений до угоди, залишається самостійним правовим актом. Адміністративний договір укладається від імені публічної особи компетентним органом або посадовою особою. Предметом адміністративної угоди є питання, що належить до компетенції відповідного публічного суб'єкта. Угода спрямована на здійснення цієї компетенції в рамках правових норм, що її регулюють. У ст. 80 Закону визначено сферу застосування адміністративного договору: для завершення правового спору (судового провадження); якщо чинні правові положення надають установі дискреційні повноваження щодо видання адміністративного акта, його змісту або фактичних дій. Укладення адміністративного договору не допускається, якщо форма договору не підходить для регулювання конкретних правовідносин, особливо якщо такий договір суперечив би принципам публічного управління або непропорційно обмежував би правовий захист приватної особи. Умовою чинності адміністративного договору є пропорційність, правовий характер і конкретність зобов’язань, що взяті на себе сторонами адміністративного договору, укладеного між публічною особою та приватною особою, а також служіння виконанню завдання публічної особи. До адміністративної угоди можуть бути внесені зміни за взаємною згодою сторін договору, а розірваний може бути як за згодою сторін, так і відповідно до рішення адміністративного суду [14].

Отже, латвійське законодавство виділяє такі сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації:

делегування повноважень місцевого органу публічної адміністрації приватній особі або іншій публічній особі; створення спільних «асоціацій місцевого самоврядування» та «кооперативних об’єднань»; використання об’єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом; створення спільних установ для використання спільних завдань місцевих органів публічної адміністрації; створення «кооперативного об’єднання». В першому випадку укладається адміністративний договір, в інших – так звані «угоди про співробітництво» органів місцевого самоврядування.

Естонський Закон про адміністративну процедуру детально визначає поняття та особливості укладання адміністративного договору. Ст. 95 цього закону визначає адміністративний договір досить лаконічно, а саме як угоду, яка регулює адміністративно-правові відносини. Як бачимо, таке визначення є досить широким і хоч дозволяє відмежувати такий договір від договору, що врегульовує приватно-правові відносини, однак є проблематичним в аспекті його відмежування від адміністративного акта. В той же час у ст. 98 естонського закону про адміністративну процедуру визначено, що для врегулювання окремої справи, замість видання адміністративного акта, адміністративний орган може укласти адміністративний договір з особою, якій в іншому випадку був би адресований адміністративний акт, якщо законом або нормативним актом не передбачено лише видання адміністративного акта. При цьому, зобов'язання, покладені на особу адміністративним договором, укладеним замість видання адміністративного акта, повинні відповідати меті договору та зобов'язанням адміністративного органу, що виникають з договору. Слід зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 95 Закону адміністративні договори можуть укладатися як для регулювання окремих справ, так і для необмеженої кількості справ. В останньому випадку адміністративний договір може бути укладений лише на підставі положення про делегування повноважень, що міститься в законі. Обов’язковою стороною адміністративного договору відповідно до ст. 96 Закону є держава, орган місцевого самоврядування, інша юридична особа публічного

права, юридична особа приватного права або фізична особа, яка виконує обов'язки державного управління відповідно до закону. При цьому, у разі укладання адміністративного договору адміністративним органом, до компетенції якого входить виконання обов'язку, що є предметом адміністративного договору, такий договір укладається від імені держави або місцевого самоврядування та в межах компетенції відповідного адміністративного договору. Порушення цього правила (взяття зобов’язання адміністративним договором, що виходять за межі компетенції адміністративного органу) свідчить про порушення принципу допустимості адміністративного договору.

Інші вимоги, встановлені естонським законодавством для адміністративного договору: письмова форма (ч. 3 ст. 99) та законність (ст. 100). Вимога законності адміністративного договору означає його відповідність положенням щодо: його укладення компетентним адміністративним органом відповідно до чинного на момент видачі законодавства; його відповідність чинному законодавству; пропорційність змісту; його укладення не свідчить про зловживання дискреційними повноваженнями; відповідність вимогам формальної дійсності; чіткість та однозначність; можливість видання в електронній формі; обов’язкове зазначення у тексті назви адміністративного органу, який є його стороною, ім'я та підпису керівника адміністративного органу або уповноваженої ним особи (який має відповідну компетенцію або є суб’єктом делегованих повноважень), дати укладення адміністративного договору [2].

Щодо порядку набрання чинності адміністративним договором, його зміни та розірвання, то він визначається в самому договорі з урахуванням положень цивільного законодавства, що врегульовує відповідні питання щодо цивільно-правових договорів. В той же час, естонський закон про адміністративну процедуру уточнює, що у разі, якщо адміністративний договір обмежує права третьої особи, він набирає чинності лише після надання третьою особою відповідної письмової згоди на це; якщо адміністративний договір укладається

замість видання адміністративного акта, який має бути виданий за згодою іншого адміністративного органу, то адміністративний договір набирає чинності не раніше часу надання на його укладення згоди іншим адміністративним органом; у разі, якщо адміністративний договір стосується не єдиного випадку правового регулювання, а має нормативний характер, він набирає чинності у порядку, передбаченому для набрання чинності нормативними актами (ст. 101). Естонське законодавство допускає можливість одностороннього внесення змін до адміністративного договору або його розірвання адміністративним органом у разі, якщо це необхідно для уникнення серйозної шкоди переважаючим суспільним інтересам, за умови відшкодування майнової шкоди, завданої цим іншій стороні договору. Якщо виконання адміністративного договору значно ускладнюється після його укладення, сторона, яка має труднощі та не є адміністративним органом, може вимагати внесення змін до адміністративного договору відповідно до нових обставин, а за неможливості – подати до суду заяву про розірвання адміністративного договору (ст. 102) [2].

Питання недійсності адміністративного договору урегульовується як цивільним законодавством, так і положеннями закону про адміністративну процедуру, яким визначені вимоги, що ставляться до адміністративного договору (порушення яких зумовлюватиме недійсність адміністративного договору). В той же час, передбачено, що адміністративний договір, який не відповідає вимогам законності адміністративних договорів, але не є недійсним, є дійсним та виконується, якщо сторона договору, яка є фізичною особою, не знала про незаконність адміністративного договору під час укладення адміністративного договору, або адміністративний договір був укладений на підставі неправдивої або неповної інформації, поданої особою, або внаслідок погроз чи обману з боку адміністративного органу чи незаконного впливу на нього будь-яким іншим чином. Якщо адміністративний договір не підлягає виконанню із зазначених причин, адміністративний договір має бути приведений у відповідність із законом або розірваний на підставі рішення адміністративного органу. Після розірвання адміністративного договору сторони повертають

отримане за договором, а якщо це неможливо, компенсують це грошима (ст. 104) [2].

Отже, естонське законодавство детально визначає поняття та особливості укладання, зміни та розірвання адміністративного договору, умови його дійсності, в той же час визначає питання власне сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації Естонської республіки. Втім, остання визначена у Законі «Про адміністративну співпрацю», відповідно до якого орган місцевого самоврядування, інша юридична особа публічного права, юридична особа приватного права або фізична особа можуть бути уповноважені виконувати завдання публічного управління законом, адміністративним актом, виданим на підставі закону, або договором публічного права, укладеним на підставі закону, за умов та у порядку, передбачених цим Законом. Відповідний адміністративний договір має містити умови про: сторони адміністративного договору; адміністративне завдання, доручене юридичній або фізичній особі; підстави для фінансування виконання адміністративного завдання та обсяг фінансування, якщо виконання адміністративного завдання фінансується з державного бюджету або бюджету місцевого самоврядування; підстави для розрахунку плати, що стягується юридичною або фізичною особою, та її ліміти, якщо закон або законодавство місцевого самоврядування передбачає можливість стягнення плати з осіб, стосовно яких виконується адміністративне завдання; державний орган або орган місцевого самоврядування, що здійснює адміністративний нагляд за виконанням адміністративного завдання; обов'язок фізичної особи-підприємця або юридичної особи подавати річний звіт; строк дії адміністративного договору, якщо адміністративний договір укладено на визначений термін; підстави та порядок розірвання публічного договору, включаючи строк для подання повідомлення про розірвання публічного договору, якщо публічний договір розривається в односторонньому порядку; права органу або установи нагляду та обов'язки юридичної та фізичної особи щодо забезпечення безперервності виконання адміністративного завдання у разі розірвання публічного договору;

гарантії, надані приватною юридичною або фізичною особою для виконання публічного договору, та положення, що забезпечують їх стягнення; інші умови, що виникають із закону або необхідні для організації виконання адміністративного завдання. Відповідний договір укладається виконавчим органом місцевого самоврядування за уповноваженням місцевої ради, а у разі, якщо договір уповноважує юридичну або фізичну особу виконувати державне адміністративне завдання, він укладається керівником державного органу, який має компетенцію приймати рішення про уповноваження на виконання адміністративного завдання або який був уповноважений на це Урядом Естонської Республіки. Адміністративний договір може бути розірваний в односторонньому порядку місцевим органом публічної адміністрації у разі суттєвого або неодноразового порушення умов договору фізичною чи юридичною особою, невиконання припису органу, виданого на підставі проведеного нагляду за виконанням адміністративного договору [6].

Адміністративний процесуальний кодекс Чеської Республіки містить наступні положення про адміністративні договори (у ньому застосовується поняття «публічно-правовий договір»). Відповідно до ст. 159 цього Кодексу адміністративним договором є двосторонній або багатосторонній акт, який встановлює, змінює або скасовує права та обов'язки у сфері публічного права, що не повинен не повинен суперечити правовим нормам, не повинен обходити їх та повинен відповідати суспільним інтересам. Укладення публічно-правового договору, стороною якого є адміністративний орган, не повинно знижувати довіру до публічного управління, воно має бути доцільним, а адміністративний орган під час його укладання повинен мати на меті виконання завдань публічного управління.

Відповідно до ст. 160 Кодексу держава, публічні корпорації, інші юридичні особи, створені законом, а також юридичні та фізичні особи, якщо вони здійснюють повноваження у сфері публічного управління, надані законом або на підставі закону, можуть взаємно укладати публічно-правові договори з метою виконання своїх завдань, однак лише якщо це передбачено спеціальним законом,

та лише за згодою вищого адміністративного органу. Територіальні самоврядні одиниці можуть взаємно укладати публічно-правові договори щодо виконання завдань, що випливають з їхньої самостійної компетенції при здійсненні публічної влади, лише якщо це передбачено спеціальним законом. Також згідно зі ст. 161 Кодексу якщо це передбачено спеціальним законом, адміністративний орган може укласти публічно-правовий договір з особою, яка може звернутися до адміністративного органу з метою реалізації своїх прав та інтересів (може бути заявником у адміністративному провадженні) замість винесення адміністративного акту, спрямованого на реалізацію цих прав та інтересів. При цьому, публічно-правовий договір може бути укладений навіть після відкриття адміністративного провадження (в такому разі, укладення такого договору буде підставою для припинення вже відкритого адміністративного провадження). Ініціювати укладення публічно-правового договору може й сам заявник щодо передачі або способу здійснення своїх прав чи обов'язків, якщо характер справи не перешкоджає цьому або спеціальний закон не передбачає інше, за умови надання на це згоди адміністративного органу (ст. 162 Кодексу).

У Адміністративному процесуальному кодексі Чеської республіки визначаються особливості укладання публічно-правового договору, що є близькими до укладання цивільно-правового договору («оферта – акцепт»). Так, укладення публічно-правового договору розпочинається із письмового волевиявлення, що спрямоване на укладення публічного договору, адресованого одній або кільком конкретним особам («пропозиція укладення публічно-правового договору»). Така пропозиція формується через надсилання проєкту договору, який може бути відкликаний до прийняття (акцепту) такого договору; у цьому проєкті має бути зазначений строк для акцепту. Після закінчення зазначеного в проєкті договору строку для акцепту, якщо проєкт договору не був акцептований, він втрачає чинність. Такі ж правові наслідки має відхилення проєкту договору отримувачем, викладене у письмовій формі [1].

У ст. 164 Кодексу встановлено письмову форму публічно-правового договору; останній вважається укладеним з моменту, якщо проєкт такого

договору скріплений підписами інших осіб, яким він був призначений і надходить до укладача договору (якщо сторони договору на момент його підписання не присутні одночасно, в іншому разі він вважається укладеним з моменту підписання договору обома сторонами). Якщо законом передбачено, що для укладення публічно-правового договору потрібна згода адміністративного органу, публічно-правовий договір вважається укладеним у день набрання чинності цією згодою, при цьому передбачається публікація такого договору на офіційному веб-сайті такого органу [1].

У ст. 165 Кодексу визначено цікаву форму оскарження публічно-правового договору стороною, яка не є адміністративним договором. Така особа може розпочати процедуру «перевірки відповідності публічно-правового договору правовим нормам» протягом 30 днів з дня, коли їй стало відомо про обставини, що свідчать про нечинність договору або його окремих положень у зв'язку із порушенням законодавства при його укладенні. У разі встановлення такого порушення «компетентний адміністративний орган» скасовує публічний договір, укладений з порушенням правових норм, а у випадку, якщо лише деякі положення публічно-правового договору суперечать правовим нормам, лише ці положення підлягають анулюванню, якщо із суті публічно-правового договору чи його змісту, або з обставин, за яких його було укладено, не випливає, що їх не можна відокремити від інших. В Кодексу «компетентним адміністративним органом», що уповноважений здійснювати перегляд публічно-правових договорів є Міністерство внутрішніх справ, якщо одна зі сторін договору є регіоном або договірними сторонами є муніципалітети з розширеними повноваженнями; компетентний регіональний орган влади, якщо це публічно-правовий договір, сторонами якого є муніципалітети, які не є муніципалітетами з розширеною юрисдикцією; адміністративний орган, який є спільно вищим за сторони договору або який надав згоду на укладення договору, якщо це стосується іншого публічно-правового договору. Слід зазначити, що скасування публічно-правових договорів чи окремих їх положень не впливає на дії, вчинені договірною стороною щодо третіх осіб відповідно до положень цього публічного

договору, однак зумовлює відновлення компетенції органу, зміненої чи скасованої нечинним публічно-правовим договором [1].

Зміст публічно-правового договору може бути змінений лише за письмовою згодою сторін договору, а якщо для укладення договору була потрібна згода адміністративного органу або третьої особи – також за згодою цих осіб. Публічно-правовий договір може бути розірваний лише у письмовій формі та лише за умови домовленості сторін у публічно-правовому договорі та узгодження строку попередження (ст. 166 Кодексу). Також договірна сторона може ініціювати розірвання публічно-правового договору у випадку, якщо обставини, що були вирішальними для визначення змісту публічного договору та виконання договору, суттєво змінюються; якщо публічний договір суперечить законодавчим нормам; з міркувань захисту суспільних інтересів; якщо виявилися факти, що існували на момент укладення публічного договору не були відомі стороні, однак за умови наявності інформації про них на момент укладення договору, така сторона відмовилася від укладення публічно-правового договору. У разі відсутності згоди на розірвання публічно-правового договору, він може бути розірваний «компетентним адміністративним договором». При цьому, дія публічно-правового договору припиняється в день, коли письмова згода останньої зі сторін договору надходить до договірної сторони, яка подала пропозицію, або коли надана згода адміністративного органу на розірвання публічно-правового договору; або коли прийняте рішення про розірвання публічно-правового договору «компетентним адміністративним органом» (ст. 167) [1].

Як бачимо, законодавство про адміністративну процедуру Чеської республіки так само як і естонське детально визначає умови укладення адміністративних договорів, підстави їх дійсності, зміни та розірвання, однак не визначає сферу укладення адміністративного договору. В той же час, спеціальне законодавство виділяє різні сфери застосування таких договорів місцевими органами публічної адміністрації: виконання завдань муніципальної поліції іншими органами; передача делегованих повноважень між муніципалітетами;

створення добровільного об’єднання муніципалітетів; взаємне співробітництво з муніципалітетами інших держав; встановлення розташування будівництва або зміна цільового використання землі, або про зміну впливу будівництва на цільове використання; виконання будівництва або благоустрій території; створення захищеного робочого місця [16].

На підставі вище викладеного наукового дослідження, можемо визначити, що французька модель застосування адміністративних договорів органами публічної адміністрації, в тому числі й місцевими, передбачає достатньо широке їх застосування у сферах, де відповідний орган або створена ним юридична особа публічного права здійснює організацію надання послуг з перевезення, зв’язку, комунальних послуг, здійснює передачу (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном. При цьому, встановлюються окремі особливості для таких договорів: право органу публічної адміністрації здійснювати контроль за виконанням договору, його змінити або розірвати в односторонньому порядку тощо). В той же час, французька модель застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації не поширюється на випадки використання адміністративних договорів у адміністративно-процедурних правовідносинах замість адміністративних актів [83].

З іншого боку, за німецьким законодавством адміністративний договір укладається місцевим органом публічної адміністрації з приватною особою (фізичною чи юридичною) як альтернатива виданню адміністративного акту за наслідками відповідного адміністративно-сервісного провадження («публічно-правовий договір»), а також: для усунення невизначеності щодо прав та обов’язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу («адміністративна мирова угода»); у сфері державно-приватного партнерства («контракт про зустрічні дії»). Німецька модель застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації в цілому сприйнята законодавством інших держав Центральної Європи [83], в тому числі Республіки Молдова.

Крім того, аналіз законодавства інших держав Європейського Союзу дозволяє виділити випадки застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації для урегулювання питання виконання делегованих повноважень, делегування державних повноважень приватній особі або залучення публічною особою до своєї діяльності представників суспільства. Зокрема, у польському законодавстві сфера застосування адміністративних договорів не визначена чітко, оскільки переважним інструментом діяльності органів публічної адміністрації залишається адміністративний акт. В той же час, адміністративні договори застосовуються для делегування повноважень одних місцевих органів публічної адміністрації іншим, в іншій частині сфера застосування таких договорів невизначена. Латвійське законодавство виділяє такі сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації: делегування повноважень місцевого органу публічної адміністрації приватній особі або іншій публічній особі; створення спільних «асоціацій місцевого самоврядування» та «кооперативних об'єднань»; використання об'єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом; створення спільних установ для використання спільних завдань місцевих органів публічної адміністрації; створення «кооперативного об'єднання». В першому випадку укладається адміністративний договір, в інших – так звані «угоди про співробітництво» органів місцевого самоврядування. Естонське законодавство детально визначає поняття та особливості укладання, зміни та розірвання адміністративного договору, умови його дійсності, в той же час визначає питання власне сфери застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації Естонської республіки. Втім, остання визначена у Законі «Про адміністративну співпрацю», відповідно до якого орган місцевого самоврядування, інша юридична особа публічного права, юридична особа приватного права або фізична особа можуть бути уповноважені виконувати завдання публічного управління. Законодавство про адміністративну процедуру

Чеської республіки так само як і естонське детально визначає умови укладення адміністративних договорів, підстави їх дійсності, зміни та розірвання, однак не визначає сферу укладення адміністративного договору. В той же час, спеціальне законодавство виділяє різні сфери застосування таких договорів місцевими органами публічної адміністрації, як пов'язані із делегуванням повноважень, - так із виданням замість адміністративного акта.

3.2. Напрямки удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації

В умовах децентралізації та європейської інтеграції України особливої ваги набуває перехід від суто імперативних методів управління до диспозитивних інструментів, серед яких ключове місце посідає адміністративний договір. Адміністративний договір виступає сучасною формою взаємодії між місцевими органами публічної адміністрації та приватними особами, що базується на поєднанні публічних інтересів із волевиявленням сторін. Чинне законодавство України, хоч і містить згадки про договірні форми управління, все ще не має єдиного уніфікованого акта, який би чітко регламентував порядок укладення та виконання як адміністративних договорів в цілому, так і адміністративних договорів окремих видів. У зв'язку із цим, вважаємо за необхідне виділити наступні напрямки вдосконалення законодавства України про адміністративні договори за участю місцевих органів публічної адміністрації, із врахуванням досвіду європейських держав, в тому числі держав-членів Європейського Союзу, а також держав, які як і Україна здійснюють процес вступу до цього міждержавного політико-економічного утворення.

По-перше, слід використати німецький досвід правового регулювання адміністративних договорів і передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття та сферу застосування адміністративних

договорів (перенісши її з положень п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ), а також визначити положення про порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів. При цьому, відповідні положення слід запозичити з естонського законодавства, яке досить чітко та детально врегульовує ці питання.

По-друге, слід передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» істотні умови окремих адміністративних договорів: договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів; договору щодо розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, який укладено в межах співробітництва територіальних громад; іншого договору з відповідним предметом; договору, яким здійснюється врегулювання питань надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації; договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування; охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину. При цьому, слід врахувати, що чинним законодавством не визначені істотні умови договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів.

По-третє, при визначенні адміністративного договору доцільно використати наше визначення, оскільки воно дозволяє більш повно розкрити правову природу цього договору.

По-четверте, слід замінити положення «завдання», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад відповідно до у ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» на «повноваження», зважаючи на невизначеність поняття «завдання» у законодавстві та адміністративно-правовій доктрині.

Отже, пропонуємо виключити п. 16 ч. 1 ст. 4 із КАСУ, а Закон України «Про адміністративну процедуру» доповнити розділом VIII-1 такого змісту:

«*РОЗДІЛ VIII-1. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР.*

Стаття 101. Укладення адміністративного договору. Сфера застосування адміністративного договору.

1. Адміністративний договір – правовий акт органу публічної адміністрації, яким здійснюється договірне регулювання питань компетенції, взаємодії та фінансування органів публічної адміністрації, надання ними адміністративних послуг або реалізації адміністративно-процедурних повноважень, інших питань публічно-правового характеру, визначених в законі, що базується на домовленості органу публічної адміністрації з іншим органом, фізичною чи юридичною особою на визначення взаємних прав та обов'язків, повноважень сторін договору у публічно-правовій сфері, за умови законодавчого визначення можливості укладення такого договору.

2. Адміністративний договір має форму письмового договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону:

а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень, в тому числі: використання об'єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом;

б) для делегування публічно-владних управлінських функцій іншим місцевим органам публічної адміністрації (місцевим державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування), фізичним чи юридичним особам у випадках, визначених законом;

в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;

г) замість видання індивідуального акта у адміністративних провадженнях, врегульованих цим Законом;

ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації, в тому числі щодо створення спільних центрів надання адміністративних послуг, віддалених робочих місць за участю працівників однієї територіальної громади у складі центру надання адміністративних послуг іншої територіальної громади, розмежування адміністративних послуг, що надаються центром надання адміністративних

послуг і окремими віддаленими робочими місцями.

Стаття 102. Вимоги, що ставляться до адміністративного договору. Недійсність адміністративного договору.

1. Адміністративний договір укладається за обов'язкової участі органу публічної адміністрації в межах власних чи делегованих повноважень цих органів. Порушення цієї вимоги зумовлює недійсність адміністративного договору.

2. Адміністративний договір укладається компетентним адміністративним органом відповідно до чинного на момент видачі законодавства, не повинен суперечити йому, і не може укладатися у сферах, не визначених цим Законом та іншими законами.

3. У випадку укладення адміністративного договору замість видання індивідуального акта він повинен відповідати вимогам щодо оформлення, змісту та особливостей набрання чинності і припинення, передбачених ст. ст. 69-72 цього закону.

4. Адміністративний договір є недійсним з підстав, передбачених Цивільним кодексом України, а також у разі порушення вимог до рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень, визначених у ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України та цієї статті.

Стаття 103. Порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів.

1. Укладенню адміністративного договору передує вирішення питання про необхідність укладення адміністративного договору, вирішення питання про підбір потенційних учасників договірних відносин, встановлення їх правосуб'єктності, формування пропозиції щодо укладення адміністративного договору та істотних умов, підготовка до проведення конкурсного відбору у випадку, якщо він передбачається для укладення адміністративного договору певного виду, у разі, якщо законодавчо передбачається обов'язкове укладення адміністративного договору з особою, визначеною законодавчо як сторона відповідного договору – інформування такої особи про необхідність укладення

адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої сторони для укладання договору.

2. У випадках, якщо для укладення адміністративного договору певного виду передбачається проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір згідно з обов'язковими та додатковими (за наявності) умовами конкурсу та додатковими умовами, передбаченими для сторони адміністративного договору – обов'язковою стадією укладення адміністративного договору є проведення такого конкурсного відбору, оголошення його результатів, а надалі – оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами. В інших випадках обов'язковим перед оформленням договору є проведення попередніх переговорів.

3. Погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження.

4. Законом можуть передбачатися особливості в процедурі укладення адміністративних договорів.

5. Адміністративні договори укладаються за правилами, визначеним цим Законом, іншими законами, якими визначаються особливості в процедурі укладення адміністративних договорів, а з питань, неврегульованих цими законами – також відповідно до положень Цивільного кодексу України.

6. Внесення змін та розірвання адміністративного договору, в тому числі в односторонньому порядку здійснюється відповідно до договору, з урахуванням окремих положень законів, якими визначаються особливості в процедурі зміни чи розірвання адміністративних договорів, а з питань, неврегульованих цими законами – також відповідно до положень Цивільного кодексу України.

Стаття 104. Істотні умови окремих видів адміністративних договорів.

1. Адміністративний договір може містити будь-які умови, погоджені сторонами, за умови, якщо включення цих умов входить до компетенції сторін.

Обов'язковими (істотними) умовами адміністративного договору є умови, визначені цією статтею, іншими законами для адміністративних договорів певного виду.

2. Істотними умовами договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є умови про предмет – надання коштів з одного місцевого бюджету іншому як субвенцію (міжбюджетний трансферт) або їх об'єднання з метою фінансування спільних проєктів, комунальних установ, органів управління тощо, а також умова про цільове призначення використання коштів, які надаються за договором.

3. Істотні умови договорів про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, які укладені в межах співробітництва територіальних громад визначені в Законі України «Про співробітництво територіальних громад». Договори, за участю інших місцевих органів публічної адміністрації також повинні містити умови, визначені цим Законом, з урахуванням статусу цих органів.

4. Істотними умовами адміністративних договорів, якими здійснюється врегулювання питань надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації у випадках, передбачених п. «г» ч. 3 ст. 101 цього Закону є: розмежування адміністративних послуг, що надаються центром надання адміністративних послуг і окремими віддаленими робочими місцями, порядок розподілу коштів, отриманих за надання адміністративних послуг спільним центром надання адміністративних послуг, за адміністративні послуги, надані спільним центром надання адміністративних послуг, що знаходиться в одній територіальній громаді та віддаленим робочим місцем цього центу, що знаходиться в іншій територіальній громаді залежно від того, послуги спеціалістів якої територіальної громади надаються у центрі та віддаленому робочому місці.

5. Істотними умовами договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, а саме запропоновано доповнити його умовою про здійснення місцевим органом

публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування. Інші істотні умови цього договору визначені в Законі України «Про автомобільний транспорт», іншими законами.

6. Істотними умовами охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину є умови про: предмет договору, а саме зобов'язання власника (користувача) щодо охорони пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; строк договору; вид використання пам'ятки культурної спадщини, щойно виявленого об'єкту культурної спадщини або його частини; права органу охорони щодо здійснення контролю за дотриманням правил утримання зазначеної пам'ятки та режиму використання пам'ятки (її частини), її території та для її наукового обстеження; перелік робіт, які зобов'язаний провести власник (користувач) з метою збереження пам'ятки (її частини) та створення належних умов для її використання; відповідальність власника (користувача) за самовільне проведення робіт, пов'язаних з перебудовою чи переробленням, які призвели до спотворення пам'ятки, її території, порушення власником (користувачем) вимог законодавства та невиконання умов цього договору.

Стаття 107. Вирішення спорів між учасниками адміністративного договору.

1. Спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються в порядку адміністративного судочинства, а також в позасудовому порядку – відповідно до порядку, визначеному в адміністративному договорі».

Як попередньо уже зазначалося, існує прогалина в законодавстві, що стосується питання здійснення контролю за виконанням договору про організацію перевезень автомобільним транспортом загального користування. У Законах «Про автомобільний транспорт» та «Про місцеве самоврядування»

передбачається можливість здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту, однак не визначається порядок та принципи здійснення такого контролю не визначені, за винятком нормативних актів, що приймаються органами місцевого самоврядування. У зв'язку із цим, є доцільним уточнення можливості такого урегулювання у ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» додавши до диспозицій цих норм слова «*у порядку, встановленому цими органами з урахуванням основних принципів здійснення такого контролю – проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані, отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі*».

Також наявна прогалина у п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, в якому застосовується не досить чітке поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» замість «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником». Це дозволяє суду вважати, що у разі відсутності вказівки у договорі на можливість його розірвання з відповідної підстави, визначеної у п. 55 Порядку, таке розірвання є неможливим або потребує судового втручання. У зв'язку із цим, вважаємо, що поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником», використане у п.п. 2 п. 55 цього Порядку слід замінити на «*достроково розірвати договір або*

анулювати дозвіл з автомобільним перевізником», а також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі.

Отже, можемо визначити наступні напрямки удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації: 1) використати німецький досвід правового регулювання адміністративних договорів і передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття та сферу застосування адміністративних договорів (перенісши її з положень п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ), а також визначити положення про порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів. При цьому, відповідні положення слід запозичити з естонського законодавства, яке досить чітко та детально врегульовує ці питання; 2) передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» істотні умови окремих адміністративних договорів: договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів; договору щодо розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, який укладено в межах співробітництва територіальних громад; іншого договору з відповідним предметом; договору, яким здійснюється врегулювання питань надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації; договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування; охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину; 3) при визначенні адміністративного договору використати наше визначення, оскільки воно дозволяє більш повно розкрити правову природу цього договору; 4) замінити положення «завдання», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад відповідно до у ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» на «повноваження», зважаючи на невизначеність поняття «завдання» у законодавстві та адміністративно-правовій доктрині; 5)

додати до ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту у порядку, встановленому місцевими органами публічної адміністрації, передбачити загальні принципи здійснення такого контролю; 6) поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» у п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування замінити поняттям «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником». а також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі.

Висновки до Розділу 3

Отже, в результаті проведення дослідження проблем та перспектив удосконалення правового регулювання застосування адміністративних договорів за участю місцевих органів публічної адміністрації дійшли до таких висновків:

1. Французька модель застосування адміністративних договорів органами публічної адміністрації, в тому числі й місцевими, передбачає достатньо широке їх застосування у сферах, де відповідний орган або створена ним юридична особа публічного права здійснює організацію надання послуг з перевезення, зв’язку, комунальних послуг, здійснює передачу (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном. При цьому, французька модель застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації не поширюється на випадки використання адміністративних договорів у адміністративно-процедурних правовідносинах замість адміністративних актів. З іншого боку, за німецьким законодавством

адміністративний договір укладається органом публічної адміністрації з приватною особою (фізичною чи юридичною) як альтернатива виданню адміністративного акту за наслідками відповідного адміністративно-сервісного провадження («публічно-правовий договір»), а також: для усунення невизначеності щодо прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу («адміністративна мирова угода»); у сфері державно-приватного партнерства («контракт про зустрічні дії»). Крім того, аналіз законодавства інших держав Європейського Союзу дозволяє виділити випадки застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації для урегулювання питання виконання делегованих повноважень, делегування державних повноважень приватній особі або залучення публічною особою до своєї діяльності представників суспільства, співробітництво, створення спільних органів або закладів місцевими органами публічної адміністрації, використання об'єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом.

2. Можемо визначити наступні напрямки удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації: 1) використати німецький досвід правового регулювання адміністративних договорів і передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття та сферу застосування адміністративних договорів (перенісши її з положень п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ), а також визначити положення про порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів. При цьому, відповідні положення слід запозичити з естонського законодавства, яке досить чітко та детально врегульовує ці питання; 2) передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» істотні умови окремих адміністративних договорів: договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів; договору щодо розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, який укладено в межах співробітництва територіальних громад; іншого

договору з відповідним предметом; договору, яким здійснюється врегулювання питань надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації; договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування; охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину; 3) при визначенні адміністративного договору використати наше визначення, оскільки воно дозволяє більш повно розкрити правову природу цього договору; 4) замінити положення «завдання», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад відповідно до у ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» на «повноваження», зважаючи на невизначеність поняття «завдання» у законодавстві та адміністративно-правовій доктрині; 5) додати до ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами транспорту у порядку, встановленому місцевими органами публічної адміністрації, передбачити загальні принципи здійснення такого контролю; 6) поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» у п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування замінити поняттям «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником». а також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі.

ВИСНОВКИ

1. Законодавче визначення поняття адміністративного договору міститься у Кодексі адміністративного судочинства України, 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 акту. За законодавством інших держав адміністративний договір також 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.

У адміністративно-правовій доктрині склалися наступні підходи до визначення поняття та природи адміністративного договору – формальний, функціональний, комплексний, суб'єктний, методологічний, договірний, змістовний та компетенційно-установчий підходи до визначення сутності адміністративного договору. Відповідно до формального підходу адміністративний договір визначається як правовий акт, рішення, виражене у договірній формі, місцевого органу публічної адміністрації; цей підхід передбачає розмежування категорій «адміністративний договір» та «адміністративний акт», хоча в той же час 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 у адміністративно-правовій доктрині – він з одного боку має договірний характер, з іншого – найчастіше він є заміною адміністративного акту. Інші підходи до розуміння сутності адміністративного договору дозволяють відмежувати адміністративний договір від адміністративного акту та договорів у приватно-правовій сфері (виходячи із обов'язкової участі органу публічної адміністрації як сторони у адміністративному договорі, визначення адміністративного договору через категорію волеузгодження, тобто домовленості, закріплення у адміністративному договорі взаємних прав та обов'язків його учасників у публічно-правовій сфері, укладення виключно на підставі закону.

2. Ознаками адміністративного договору, що дозволяють вирізнити його від адміністративних актів, інших інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації, інших договорів, є: а) особливий інструмент діяльності органів публічної адміністрації у сферах, визначених в законі, що допомагає ефективно вирішувати ці та інші питання, що стоять перед органом публічної адміністрації, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенції відповідних державних органів із використанням приватно-правових інструментів у адміністративних правовідносинах; б) публічність адміністративного договору, тобто спрямованість на визначення, зміну чи припинення прав, інтересів та обов'язків сторін договору, а також захист визначених у ньому прав та інтересів його сторін у публічно-правовій сфері, які випливають із повноваження місцевого органу публічної адміністрації як сторони договору урегулювати відповідне питання за допомогою адміністративного договору, в тому числі у тих правовідносинах, які завершуються видачею адміністративного акта, а також – обов'язок сторін договору на його укладення у разі настання певних юридичних фактів; в) пов'язаність прав та обов'язків місцевого органу публічної адміністрації із визначеними в законодавстві повноважень цих органів, що можуть бути здійснені в договірному порядку; г) виключна поіменованість адміністративних

договорів, адміністративний договір укладається на підставі закону, законодавством також визначена не тільки сфера укладення адміністративного договору та його сторони, а й зміст, порядок укладення, зміни та розірвання, істотні умови договору, в тому числі предмет адміністративного договору; д) місцевий орган публічної адміністрації є обов'язковою стороною адміністративного договору, а для врегулювання питань розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії – сторонами такого договору є лише місцеві органи публічної адміністрації; е) відносна свобода укладення договору, обмежена вимогами законодавства щодо встановлення умов участі у процедурі укладення договору (в тому числі через проведення конкурсних процедур) або можливістю лише уточнити окремі умови без права не укладати адміністративний договір; є) відсутність балансу у правах та обов'язків сторін адміністративного договору, у яких лише одна сторона є місцевим органом публічної адміністрації, а в інших випадках – та сторона, яка здійснює делегування повноважень, перерозподіл коштів тощо; такий суб'єкт має право відповідно до договору здійснювати нагляд чи контроль за виконанням приватним суб'єктом доручених йому публічних завдань, права односторонньої, без згоди іншої сторони, зміни положень договору чи його розірвання, тощо; ж) складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції; з) можливість субсидіарного застосування цивільного права у випадках, не врегульованих законодавством про адміністративні договори та про адміністративну процедуру; і) підвищені вимоги до форми та змісту адміністративних договорів, які укладають виняткова в письмовій формі; й) спірні питання, що виникають у зв'язку із укладенням адміністративного договору, його виконанням, чинністю договору чи окремих його положень вирішуються не в порядку цивільного чи господарського судочинства, а в порядку адміністративного судочинства.

У випадках, якщо прямо не визначена процедура укладення адміністративного договору або визначена лише частково щодо окремих етапів

(стадій), можна говорити про наступні стадії укладення адміністративних договорів: а) організаційна (підготовча) стадія, на якій відбувається вирішення питання про необхідність укладення адміністративного договору, вирішення питання про підбір потенційних учасників договірних відносин, встановлення їх правосуб'єктності, формування пропозиції щодо укладення адміністративного договору та істотних умов, підготовка до проведення конкурсного відбору у випадку, якщо він передбачається для укладення адміністративного договору певного виду, у разі, якщо законодавчо передбачається обов'язкове укладення адміністративного договору з особою, визначеною законодавчо як сторона відповідного договору – інформування такої особи про необхідність укладення адміністративного договору або звернення особи, що зобов'язана укласти адміністративний договір до іншої сторони для укладання договору; б) у випадках, якщо для укладення адміністративного договору певного виду передбачається проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір згідно з обов'язковими та додатковими (за наявності) умовами конкурсу та додатковими умовами, передбаченими для сторони адміністративного договору – проведення такого конкурсного відбору; у разі відсутності вказівки про проведення конкурсного відбору у законодавстві – проведення попередніх переговорів, з метою формування проєкту адміністративного договору, узгодження умов та змісту такого договору; в) погодження проєкту адміністративного договору із органом публічної адміністрації, який здійснює реалізацію державної політики у сфері, в якій укладається адміністративний договір, погодження умов та сторін договору у випадках, якщо законодавством передбачене таке погодження; г) оформлення договірних правовідносин, підписання адміністративного договору та погодження його із зацікавленими органами; у разі проведення конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір – цій стадії передує оголошення результатів конкурсного відбору з метою встановлення переможця з яким буде укладено адміністративний договір, проведення переговорів з метою досягнення згоди

щодо умов, не передбачених законодавчо та умовами конкурсного відбору; д) виконання адміністративного договору, включаючи вчинення заходів місцевим органом публічної адміністрації, пов'язаних із здійсненням контролю за належним виконанням умов договору.

3. У адміністративно-правовій доктрині виділяються різні критерії класифікації адміністративних договорів, які можна поєднати за такими групами:

1) за сферами діяльності органів публічної адміністрації, для реалізації яких є можливим укладення адміністративних договорів (за змістом): про розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; про делегування публічно-владних управлінських функцій; про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів; про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах (в тому числі у податкових, митних правовідносинах, правовідносинах з охорони культурної спадщини, правовідносинах, пов'язаних з організацією перевезень пасажирів автомобільним транспортом загального користування тощо);

2) залежно від суб'єктного складу (за характером взаємовідносин між сторонами): горизонтальні (координаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами виконавчої влади одного рівня або між органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування) та вертикальні (субординаційні) адміністративні договори, що укладаються між органами публічної адміністрації та фізичними чи юридичними особами;

3) за характером приписів у адміністративних договорах: нормативні (правовстановлювальні) та індивідуальні (правозастосовні) адміністративні договори. Перша група адміністративних договорів включає в себе адміністративні договори, якими здійснено розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії та перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, друга –

адміністративні договори про врегулювання питань надання адміністративних послуг, а також адміністративні договори, які укладаються замість прийняття адміністративного акта у адміністративно-процедурних правовідносинах.

4. Розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, визначення порядку взаємодії між місцевими органами публічної адміністрації як правило урегульовується договорами про співробітництво територіальних громад, а також адміністративними договорами між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій.

Ознаками договору про співробітництво територіальних громад є: 1) укладається виключно місцевими органами публічної адміністрації, а саме відповідною сільською, селищною, міською радою; 2) чітка визначеність у законодавстві процедури укладення договору, яка відповідно до ст. 8-1 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» може не застосовуватися в умовах правового режиму воєнного стану до окремих видів договорів щодо підтримки сектору безпеки та оборони, ліквідації наслідків збройної агресії тощо; 3) у законодавстві чітко визначені істотні умови адміністративних договорів, форми співробітництва територіальних громад, а також підстави припинення таких договорів; 4) зміна договору, в тому числі у зв’язку із приєднанням до співробітництва іншого місцевого органу публічної адміністрації оформлюється через укладення додаткової угоди; 5) інформація про укладення договору вноситься до реєстру про співробітництво територіальних громад, що ведеться Міністерством розвитку громад та територій України. Попри те, що такі договори можуть впливати на виникнення окремих цивільних чи інших приватно-правових відносин, однак вони є адміністративними, бо за допомогою них відбувається реалізація органами місцевого самоврядування як місцевими органами публічної адміністрації своїх повноважень через здійснення відповідних форм співробітництва. У диспозиції ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» поняття «завдання» визначається як «сукупність повноважень, певне повноваження», що

делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад.

У законодавстві не визначається порядок укладення договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів та вимоги, що до нього ставляться. Стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є відповідні місцеві органи публічної адміністрації (органи місцевого самоврядування або орган місцевого самоврядування з одного боку і місцева державна адміністрація чи її структурний підрозділ з іншого), істотною умовою договору є умови про предмет – надання коштів з одного місцевого бюджету іншому як субвенцію (міжбюджетний трансферт) або їх об'єднання з метою фінансування спільних проєктів, комунальних установ, органів управління тощо, а також умова про цільове призначення використання коштів, які надаються за договором. При цьому, стороною договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів є виключно місцеві органи публічної адміністрації, а не комунальні заклади чи підприємства, в тому числі спільні, яким відповідні кошти фактично надаються.

5. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є адміністративним договором, який є по суті особливою формою вираження публічного адміністрування, особливим інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником. З одного боку, договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює індивідуально-правове регулювання правовідносин публічно-правового характеру (будучи аналогом дозволу на здійснення автомобільних перевезень, тобто результатом відповідного адміністративно-дозвільного провадження), з іншого боку – він має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає

взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері, а саме – у сфері перевезень пасажирів на маршрутах загального користування. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування врегульовує умови перевезень та інші істотні умови, визначені законодавством та умовами конкурсу на проведення перевезень. Обов'язковим учасником договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб'єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. Істотною особливістю договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору.

Наявні окремі недоліки правового регулювання питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів місцевими органами публічної адміністрації. Зокрема, потребує уточнення положення п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування, присвячене праву місцевого органу публічної адміністрації не просто забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником, а достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником, при цьому доцільно також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі. У законодавстві зазначається на наявності у органів місцевого самоврядування повноваження здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту, однак порядок та принципи здійснення такого контролю не визначені, за винятком нормативних актів, що приймаються органами місцевого

самоврядування. Слід визначити принципи здійснення такого контролю – проведення перевірок за умови попередження перевізника про таку перевірку у разі її плановості або за умови наявності даних, що свідчать про порушення умов договору перевізником (усні або письмові скарги, дані моніторингу, дані, отримані від засобів масової інформації тощо); надання можливості перевізнику надати необхідні пояснення та пропозиції до акту перевірки; викладення результатів перевірки виключно у акті перевірки, який є самостійною підставою для подальшого усунення виявлених порушень перевізником, ініціювання дострокового розірвання договору чи притягнення перевізника до відповідальності, передбаченої в договорі. Також умова про здійснення місцевим органом публічної адміністрації контролю за виконанням перевізником умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування не є істотною, хоча виходячи з сутності договору про організацію перевезень автомобільних перевезень загального користування як адміністративного потребує доповнення положення ч.ч. 1 і 4 ст. 31 Закону України «Про автомобільний транспорт» уточнення істотних умов договору через їх доповнення умовою про здійснення контролю.

6. У сфері охорони культурної спадщини укладаються такі адміністративні договори за участю місцевих органів публічної адміністрації як охоронні договори на пам’ятки культурної спадщини, на щойно виявлені об’єкти культурної спадщини чи їх частини. Обов’язковою стороною таких договорів є місцеві органи публічної адміністрації, фізичні чи юридичні особи як власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин, а також місцевий орган публічної адміністрації, в тому числі вищого рівня як суб’єкт забезпечення охорони пам’яток культурної спадщини. Специфічною ознакою охоронного договору на об’єкти культурної спадщини є неможливість делегування повноважень із укладення охоронного договору місцевим органом публічної адміністрації, крім як відповідно до закону. Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов’язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної

спадщини, вирішуються питання щодо невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору, неукладення охоронного договору, протиправної бездіяльності місцевого органу публічної адміністрації у сфері, врегульованій Законом України «Про охорону культурної спадщини»..

7. Французька модель застосування адміністративних договорів органами публічної адміністрації, в тому числі й місцевими, передбачає достатньо широке їх застосування у сферах, де відповідний орган або створена ним юридична особа публічного права здійснює організацію надання послуг з перевезення, зв'язку, комунальних послуг, здійснює передачу (делегування) окремих публічних послуг приватним особам або розпорядження публічним майном. При цьому, французька модель застосування адміністративного договору місцевими органами публічної адміністрації не поширюється на випадки використання адміністративних договорів у адміністративно-процедурних правовідносинах замість адміністративних актів. З іншого боку, за німецьким законодавством адміністративний договір укладається органом публічної адміністрації з приватною особою (фізичною чи юридичною) як альтернатива виданню адміністративного акту за наслідками відповідного адміністративно-сервісного провадження («публічно-правовий договір»), а також: для усунення невизначеності щодо прав та обов'язків сторін адміністративно-правових відносин на основі компромісу («адміністративна мирова угода»); у сфері державно-приватного партнерства («контракт про зустрічні дії»). Крім того, аналіз законодавства інших держав Європейського Союзу дозволяє виділити випадки застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації для урегулювання питання виконання делегованих повноважень, делегування державних повноважень приватній особі або залучення публічною особою до своєї діяльності представників суспільства, співробітництво, створення спільних органів або закладів місцевими органами публічної адміністрації, використання об'єктів інфраструктури, що перебуває у комунальній власності під управлінням одного з місцевих органів публічної адміністрації іншим органом.

8. Можемо визначити наступні напрямки удосконалення законодавства України, яким регламентовано особливості застосування адміністративних договорів місцевими органами публічної адміністрації: 1) використати німецький досвід правового регулювання адміністративних договорів і передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» поняття та сферу застосування адміністративних договорів (перенісши її з положень п. 16 ч. 1 ст. 4 КАСУ), а також визначити положення про порядок укладення, зміни та розірвання адміністративних договорів. При цьому, відповідні положення слід запозичити з естонського законодавства, яке досить чітко та детально врегульовує ці питання; 2) передбачити у Законі України «Про адміністративну процедуру» істотні умови окремих адміністративних договорів: договору щодо визначення порядку перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів; договору щодо розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, який укладено в межах співробітництва територіальних громад; іншого договору з відповідним предметом; договору, яким здійснюється врегулювання питань надання адміністративних послуг місцевих органів публічної адміністрації; договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування; охоронного договору на пам'ятку культурної спадщини чи її частину і на щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи його частину; 3) при визначенні адміністративного договору використати наше визначення, оскільки воно дозволяє більш повно розкрити правову природу цього договору; 4) замінити положення «завдання», що делегується відповідно до договору про співробітництво територіальних громад відповідно до у ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад» на «повноваження», зважаючи на невизначеність поняття «завдання» у законодавстві та адміністративно-правовій доктрині; 5) додати до ч. 9 ст. 6 Закону України «Про автомобільний транспорт» і у п.п. 2 п. «б» ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» положення про здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері автомобільного транспорту на відповідній території, за належною експлуатацією та організацією

обслуговування населення підприємствами транспорту у порядку, встановленому місцевими органами публічної адміністрації, передбачити загальні принципи здійснення такого контролю; 6) поняття «забезпечити дострокове розірвання договору або анулювання дозволу з автомобільним перевізником» у п. 55 Порядку проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування замінити поняттям «достроково розірвати договір або анулювати дозвіл з автомобільним перевізником». а також передбачити необхідність попередження про таке розірвання перевізника і передбачити строк попередження у випадку, якщо сторони не домовилися про інший строк у договорі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Act No. 500/2004 Coll. of June 24, 2004 on Administrative Procedures (

a 2. Administrative Procedure Act. Passed 06.06.2001. *Ligipääsetavuse teatis. Riigikantselei*. URL: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/527032019002/consolide.

3. Code de justice administrative. Partie législative (Articles L1 à L911-10). Article L551-1. *Legifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000031068493.

4. Codul administrativ al Republicii Moldova. Publicat: 17-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466. *Ministerul Justitiei*. URL: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro.

5. Dubiński Łukasz. Administrative agreement (outline of the issue in the polish legal system). *Studia Iuridica*. 2024. Volume 103. Pp. 117-135.

. URL: https://www.riigiteataja.ee/akt/111032023046.

7. Law of Georgia General Administrative Code of Georgia. 25 June 1999 No 2181-II. *Legislative Herald of Georgia*, URL: https://matsne.gov.ge/en/document/download/16270/43/en/pdf.

8. Law On Local Governments. Text consolidated by Valsts valodas centrs (State Language Centre). URL: https://faolex.fao.org/docs/pdf/lat138899ENG.pdf.

9. Partie législative (Articles L1 à L3428-1). Code de la commande publique. Article L6 [Legislative part (Articles L1 to L3428-1). Public procurement code. Article L6]. *Legifrance*. URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000037703242.

10. Pudelka Jörg. Öffentlich-rechtliche verträge als grundlage der entstehung, änderung und beendigung von rechtsverhältnissen unter berücksichtigung des steuerrechts. *Проблеми законності*. 2017. № 139. С. 211–217.

. 11. Pysarenko Nadiia, Bytiak Yurii, Balakarieva Iryna and Marchenko Olena. Concepts and features of administrative contracts through the prism of regulatory provisions and judicial practice in Ukraine. *Access to Justice in Eastern Europe*. 2023. № 1(18). Pp. 147-167.

/

2

0

12. Sancewicz Paweł. Umowa jako prawna forma działania administracji publicznej w polskiej i niemieckiej doktrynie prawa publicznego. *Studia Prawa Publicznego*. 2019. NR 1 (25). Pp. 55-79.

13. Staša Josef, Tomášek Michal. Codification of administrative procedure. *The Lawyer Quarterly*. 2012. Vol. 2 No. 1. C. 50-68.

14. Valsts pārvaldes iekārtas likums: Likums Saeimā pieņemts 2002.gada 6.jūnijā. *Oficiālais izdevējs «Latvijas Vēstnesis».* URL: https://likumi.lv/ta/id/63545-valsts-parvaldes-iekartas-likums.

15. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Ausfertigungsdatum: 25.05.1976. *Gesetze im Internet*. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html#BJNR12530976BJNG001002301.

16. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), Parlamentu České . URL: https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/20151

17. Zákon č. 500/2004 Sb. ze dne 24. června 2004 správní řád (ve znění zákona č. 12/2020 Sb.). *WIPO Lex*. URL: https://www.wipo.int/wipolex/ru/legislation/details/20151.

вер'янов В. Б. Нові категорії Кодексу адміністративного судочинства України: питання наукового тлумачення. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. С. 5-10.

дміністративне право України. Академічний курс : підручник : в 2 т. / за ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 2004. 584 с.

дміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

21. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект). Дис. … канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Луганськ, 2002. 173 с.

22. Балдинюк В. Співробітництво територіальних громад України: виклики та перспективи. *Економіка та суспільство*. 2024. № 63. URL:

https://economyandsociety.in.ua/index.php/journal/article/view/4094/4026.

23. Бевз С. І., Пороховата Є. О., Висоцька А. А. Питання правової визначеності адміністративного договору. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 12. С. 222-225.

24. Беляневич О. А. Науковий висновок щодо договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. *Координата*. 2020. 28 січня. URL: https://coordynata.com.ua/naukovij-visnovok-sodo-dogovoru-pro-organizaciu-perevezenna-pasaziriv-na-avtobusnomu-marsruti-zagalnogo-koristuvanna.

іла В.Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби в Україні : дис. … канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь, 2011. 192 с.

іла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. Том 75. № 4. С. 43-48.

іла 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.

іла В. Р. Правові форми публічного адміністрування: питання класифікації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика).* 2019. Випуск 14. С. 52-61.

обко У. П. Правова характеристика охоронних договорів на пам’ятки культурної спадщини, щойно виявлені об’єкти культурної спадщини чи їх частини. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 10 (28). С. 293-305.

30. Бойко О. М. Предмет адміністративного договору: досвід зарубіжних країн. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2020. № 47. Том 1. С. 63-68.

31. Брусакова О. В. Порівняння адміністративного та цивільно-правового договорів відносно ознаки публічності. *Проблеми цивільного права та процесу*: тези доп. учасників наук.-практ. конф., присвяч. 97-й річниці від дня

народження О. А. Пушкіна (Харків, 20 травня 2022 р.). Х.: ХНУВС. С. 104-108.
учинська А. Й. Нормативно-правові підстави формування представницьких органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз. *Публічне право*. 2013. № 2. С. 328-335.
учинська А. Й. Форми публічної діяльності органів місцевого самоврядування Польщі та України: порівняльний аналіз. *Вісник Запорізького національного університету. Серія Юридичні науки*. 2013. № 1. С. 69-76.

34. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Адміністративний договір як форма публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 11-16.

35. Буханевич О. М., Гаврік Р. О., Галус О. О. Вирішення спорів про компетенцію як вид судового контролю адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 298-301.
юджетний кодекс України від 8 липня 2010 року. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL:

елика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016 . Т. 5 : Адміністративне право / редкол.: Ю. П. Битяк (голова) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2020. 960 с.
рублевський О., Сороковський В. Договори міжмуніципального співробітництва у сфері управління побутовими відходами. Київ: ФОП Кандиба Т. П., 2018. 96 с.
аврік Р., Клімов В. Теоретико-правові питання визначення адміністративної юрисдикції як елемента компетенції суб'єкта публічного управління у процесуальному контексті. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2025. № 3 (71). С.101-107.
ончарук Н. Співробітництво територіальних громад в умовах децентралізації

влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2023. Том 11. № 3. С. 24-30.

рушко Ж. В. До питання про правову природу договору про співробітництво територіальних громад. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1 (16). Том 3. С. 58-61.

рін О. О. Адміністративні договори в доктрині та системі джерел адміністративного права ФРН та України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Випуск 79. Частина 2. С. 35-40.

уд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин. Дис. … канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2019. 195 с.

улак Л. С. Класифікація адміністративних договорів у сфері підприємницької діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Випуск 30. С. 91-96.

обровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3. С. 28-34.

авальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застоування. Дис. … докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2010. 28 с.

авальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин. Суми: Мрія, 2010. 360 с.

авальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. *Право України*. 2007. № 3. С. 135-139.

акон України «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради У*

*к*люшик О. М. Загальний порядок укладення адміністративних договорів *п*равоохоронними органами. *Науковий вісник Львівського державного у*ніверситету внутрішніх справ. Серія Юридична. 2013. № 4. 122-132.

*ї*биш А. Ю. Процедури укладення адміністративних договорів у сфері *н*

и

забезпечення екологічної безпеки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2025. Випуск 4. С. 230-234.

арабін Т. О. Адміністративні договори: невідомі та суперечливі питання українського законодавства. *Аналітичне-порівняльне правознавство*. 2024. № 4. С. 372-377.

АС ВС висловив правову позицію про обов’язок органу влади вжити заходів для з

ириченко Ю. М. Адміністративні договори в діяльності органів місцевого бамоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 359-е

лімов В. А. Компетенція органів публічної адміністрації у сфері укладання адміністративних договорів. *Правові засади організації та здійснення публічної єлади*: збірник тез VIII Міжнародної науково-практичної конференції, присвяченої світлій пам’яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 16 травня 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. я

лімов В. О. Поняття та природа компетенції суб’єктів публічного управління, її оспіввідношення з іншими категоріями публічного управління. *Проблеми кучасних трансформацій. Серія Право. Публічне управління та адміністрування*. 2

одекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із 2аступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради У*

одекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (первинна редакція). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. №

Бнстантий О. В. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в Законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 4

к

т

ороєд С. О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої п
удін А. Адміністративний договір у сфері адміністративно-правового б
абезпечення патентної діяльності в Україні. *Knowledge, Education, Law, л*
уйбіда Р. О. Адміністративний договір. *Велика українська енциклопедія*. URL: https://vue.gov.ua/Адміністративний договір.
уйбіда Р. Адміністративний договір у практиці європейських країн. *Слово Національної школи суддів України*. 2013. № 2. С. 176-183.
уйбіда А. А. Особливості правового статусу суб'єктів владних повноважень в адміністративному судочинстві. *Держава і право. Серія: Юридичні і політичні науки*. 2024. Випуск 95. С. 69-78.
уйбіда Р. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на
рс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
ачишина О. Публічно-владні управлінські функції, які здійснюють організації саморегулівних професій. *Jurnalul Juridic Naţional: Teorie Şi Practică*. 2018. № 2. С. 56-58.
ртківпанідзе Г. Г. Поняття та особливості адміністративних договорів у сфері забезпечення національної безпеки України. *Право та державне управління*. 2022. № 3. С. 323-326.
огда С. О. До питання про поняття та ознаки адміністративного договору. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право*. 2013. № 1062, Вип. 14. С. 81-83.
азур Т. В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження. Дис. … докт.юр.наук. Спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2021. 423 с.

акаренко О. Ю. Адміністративні договори як форми діяльності суб’єктів охорони надр. *Форум права*. 2012. № 3. С. 407–410.

енська О. А. До питання про цивільно-правову природу охоронного договору на пам’ятки культурної спадщини. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 2. С.

енська О. А. Охоронний договір на пам’ятки культурної спадщини: особливості та подвійна природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. *Серія: Юриспруденція*. 2015. № 15, т. 2. С. 50-53.

74. Михайлов О. О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. Дис. … докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 204 с.

ороз 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.

ауково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. колектив: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В. П. Київ, 2023. 545 с. URL:

естеров Г. Г. Деякі особливості здійснення повноважень органів місцевого самоврядування іншими суб’єктами права. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2024. Том 34. № 4. С. 18-27.

хоронний договір на пам'ятку культурної спадщини є адміністративним договором – КАС ВС. *Верховний Суд*. URL:

анова С. І. До питання про правову природу охоронних договорів на пам’ятки культурної спадщини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С.

анова І. Ю. Особливості співробітництва територіальних громад в Україні:

загальний огляд та правовий аналіз. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: «Юридичні науки».* 2018. № 7. С. 42-48.

ередерей Л. Л. Співробітництво територіальних громад у сфері охорони здоров'я: методичні рекомендації у сфері охорони здоров'я. За заг.ред. О. В. Слобожана. К.: Асоціація міст України, 2023. 75 с.

исаренко О. В. Доктринальні питання визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Економіка. Фінанси. Право. 2025. № 6. С. 52-56. DOI: https://doi.org/10.37634/efp.2025.6.11.

исаренко 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: h

исаренко О. В. Застосування адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації: досвід Франції та Німеччини. *Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень*: збірник наукових праць з матеріалами VIII Міжнародної наукової конференції, м. Дрогобич, 31 січня, 2025 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2025. С. 213-216.

исаренко О. В. Особливості застосування охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку правової системи в сучасній Україні*: Міжнародна науково-практична конференція. Науково-дослідний інститут публічного права, 4 лютого 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 188-191.

исаренко О. В. Правова природа адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації щодо захисту прав та інтересів держави і територіальної громади. *Захист прав людини в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення*: збірник тез Науково-практичного круглого столу, присвяченого 76-й річниці проголошення Загальної декларації прав людини (м. Хмельницький, 10 грудня 2024 року). Хмельницький: m

t

h

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. С.

исаренко О. В. Правова природа та сутність адміністративного договору як інструменту публічного управління щодо урегулювання організації перевезень пасажирів. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 36-38.

исаренко О. В. Теоретико-правові та прикладні аспекти застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини місцевими органами публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 1. С. 507-511. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.84.

исаренко 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. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-12/57.

одатковий кодекс України від 2 грудня 2010 року. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL:

орядок здійснення контролю за виконанням автомобільними перевізниками умов договору про організацію перевезення пасажирів на автобусних маршрутах загального користування у межах території Лубенської територіальної громади (

рядок проведення конкурсу з перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2008 року № 1081. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1081-2008-п#top.

н 93. Порядок розстрочення (відстрочення) грошових зобов’язань (податкового боргу) платників податків: затверджений наказом Міністерства

в

:

доходів і зборів України від 10 жовтня 2013 року № 574. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1853-13#top.

94. Порядок укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини: затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-2001-%D0%BF#top.

останова Верховного Суду від 20 липня 2023 року у справі № 640/7843/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL:

останова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL:

97. Постанова Верховного Суду від 19 серпня 2021 року у справі № 140/13650/20. *Судові рішення. База IpLex*. URL: http://iplex.com.ua/doc.php?regnum=99123324&red=1000032416ab7791d232bfc138a2f20608cfd4&d=5.

останова Верховного Суду від 23 грудня 2019 року у справі № 806/1536/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL:

останова Верховного Суду від 24 травня 2021 року у справі № 640/4482/20. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL:

останова Третього апеляційного адміністративного суду від 18 вересня 2023 року у

ро затвердження Примірних форм договорів про співробітництво територіальних

громад та додаткових договорів про приєднання до співробітництва: наказ

Міністерства розвитку громад, територій та інфраструктури України від 5 квітня

р

а

в

:

2023 року № 217. *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0217938-23#Text.

ро місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text.

ро місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради У*

ро охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради У*

ро соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 року (із наступними змінами та доповненнями; втратив чинність). *Офіційний веб-сайт Верховної Ра*

ро співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: *а*

Воскурів О. В. Деякі особливості правових підстав та форм протиправності адміністративного договору за законодавством України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 4. С. 192-196.

єстр договорів співробітництво територіальних громад. *Міністерство розвитку громад та територій України.* URL: https://mindev.gov.ua/storage/app/sites/1/uploaded-files/reyestr-pro-spivrobitnycztvo-

ошота В. В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Том 29 (68). С. 126-130.

ошота В. В. Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України.

Дис. … докт.юр.наук. Спец. 12.00.07 – Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Львів, 2018. 473 с.
ішення Волинського окружного адміністративного суду від 15 вересня 2023 року у
ішення Волинського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2022 року у
ішення Волинського окружного адміністративного суду від 3 листопада 2025 р
ішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 29 січня 2026 р
ішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28 листопада 2024 року у справі № 160/26608/24. *Єдиний державний реєстр судових рішень*.
Ішення Запорізького окружного адміністративного суду від 14 лютого 2025 року
Ішення Івано-Франківського окружного адміністративного суду від 17 серпня 2022 року у справі № 300/1171/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень.*
ішення Київського окружного адміністративного суду від 26 червня 2023 року у
ішення Кіровоградського окружного адміністративного суду від 8 вересня 2025
Ішення Луганського окружного адміністративного суду від 15 серпня 2023 року
Ішення Львівського окружного адміністративного суду 16 вересня 2025 року у
ішення Миколаївського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023
ішення Одеського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у

ішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 27 жовтня 2022 року у с

ішення Полтавського окружного адміністративного суду від 26 вересня 2022 року у

ішення Полтавського окружного адміністративного суду від 24 жовтня 2022 року у

ішення Сумського окружного адміністративного суду від 6 листопада 2024 року у

ішення Харківського окружного адміністративного суду від 19 жовтня 2021 року с

ішення Черкаського окружного адміністративного суду від 18 березня 2024 року у

ішення Черкаського окружного адміністративного суду від 30 жовтня 2025 року с

ідінська В. О. Адміністративні договори як інструмент публічного управління: класифікація, проблеми та перспективи правового врегулювання. *Держава та регіони. Серія Право*. 2025. № 3. С. 117-124.

ітличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування: монографія. Донецьк: Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

ідор М. Я. Договірно-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 75-81.

ренко А. М. Загальні умови адміністративного договору, які породжують адміністративні правовідносини. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2016. Випуск 36. Том 2. С. 65-68.

ренко А. М. Стадії укладення адміністративних договорів. *Право і суспільство*. 2016. № 1. С. 177-181.

окович М. І. Адміністративний договір: примус чи волевиявлення.

Адміністративне судочинство. 2012. № 1-2. С. 232-248.

тефанюк В. С. Судовий адміністративний процес. Х.: Консум, 2003. 473 с.

трукова В. Д. Місце адміністративного договору в публічно-приватному партнерстві. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2. С. 87-101.

каченко А. О. Поняття компетенції державного органу. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 192-197.

окар А. М. Правове забезпечення реалізації форм місцевого управління. Дис. … канд.юр.наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Хмельницький, 2021. 218 с.

окар 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-

окарєва К. О. Відстрочення або розстрочення податкових платежів як форма державної допомоги суб'єктам господарювання. *Право та інновації*. 2018. № 3 (23). С. 42-48.

рофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика. *Журнал східноєвропейського права*. 2014. № 4. С. 119.

ряд спростив процедуру укладання охоронних договорів для кращого збереження культурної спадщини. *Урядовий портал*. URL: h

амходера О. П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади. Дис. … канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Одеса, 2014. 270 с.

орошун О. В. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних договорів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Том 3. С.

w

k

m

ивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство У*

*к*повал С. П. Механізм розподілу коштів за надані адміністративні послуги у *р*спільних» центрах надання адміністративних послуг. *Правова позиція*. 2021. № *2* (31). С. 30-33.

*ё*вченко В. М. Особливості процедур укладання адміністративних договорів у *с*фері превентивної діяльності Національної поліції України. *Право та державне у*правління. 2023. № 4. С. 322-329.

рченко В. До питання про правову природу адміністративного договору як інструменту публічного адміністрування. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія Право і публічне управління та адміністрування*. 2025. № 18. URL: h

Яковлєв І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній *с*праві. Дис. … канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; *ф*інансове право; інформаційне право. Одеса, 2016. 223 с.

s
:
/
/
r
e
i
c
s
t
.
c
o
m
.
u

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. 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. DOI: https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-24.

2. 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. DOI: https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-12/57.

3. Писаренко О. В. Теоретико-правові та прикладні аспекти застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини місцевими органами публічної адміністрації. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2025. № 1. С. 507-511. DOI: https://doi.org/10.24144/2788-6018.2025.01.84.

4. Писаренко О. В. Доктринальні питання визначення сутності адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації. Економіка. Фінанси. Право. 2025. № 6. С. 52-56. DOI: https://doi.org/10.37634/efp.2025.6.11.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

5. Писаренко О. В. Правова природа адміністративного договору як інструменту діяльності місцевих органів публічної адміністрації щодо захисту прав та інтересів держави і територіальної громади. *Захист прав людини в Україні: сучасний стан та перспективи вдосконалення*: збірник тез Науково-практичного круглого столу, присвяченого 76-й річниці проголошення Загальної декларації прав людини (м. Хмельницький, 10 грудня 2024 року). Хмельницький:

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2024. С. 125-127.

6. Писаренко О. В. Правова природа та сутність адміністративного договору як інструменту публічного управління щодо урегулювання організації перевезень пасажирів. Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Публічне управління в Україні: виклики сьогодення та глобальні імперативи» (м. Хмельницький, 7 лютого 2025 року). Хмельницький : Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2025. С. 36-38.

7. Писаренко О. В. Застосування адміністративних договорів у діяльності органів публічної адміністрації: досвід Франції та Німеччини. *Традиційні та інноваційні підходи до наукових досліджень*: збірник наукових праць з матеріалами VIII Міжнародної наукової конференції, м. Дрогобич, 31 січня, 2025 р. / Міжнародний центр наукових досліджень. Вінниця: ТОВ «УКРЛОГОС Груп, 2025. С. 213-216.

8. Писаренко О. В. Особливості застосування охоронних договорів на пам’ятки культурної спадщини у діяльності місцевих органів публічної адміністрації. *Актуальні питання розвитку правової системи в сучасній Україні*: Міжнародна науково-практична конференція. Науково-дослідний інститут публічного права, 4 лютого 2025 р. Львів – Торунь: Liha-Pres, 2025. С. 188-191.

Додаток Б

ХМЕЛЬНИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
ХМЕЛЬНИЦЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ УПРАВЛІННЯ ТА ПРАВА ІМЕНІ ЛЕОНІДА ЮЗЬКОВА
вул. Героїв Майдану, буд. 8, м. Хмельницький, 29000. Тел. (038-2) 71-80-00, факс 71-75-70
E-mail: info@univer.km.ua. Розрахунковий рахунок UA 598201720344281002200032328 в ДКСУ у м. Києві.
МФО 820172. Код ЄДРПОУ 14163438

08.12.2025 №01590/25

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ
Ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова
Олег ОМЕЛЬЧУК

_____ 2025 року

АКТ
про впровадження у навчальний процес Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова
результатів дисертаційного дослідження ПИСАРЕНКО Олександри Валеріївни
на тему «Адміністративно-правові засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації»
на здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право»

Комісія у складі: голова – ректор Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України, академік Академії наук вищої освіти України ОМЕЛЬЧУК Олег Миколайович, члени комісії – завідувач кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент, ГАЛУС Олена Олександрівна, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України САМСІН Ігор Леонович, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова, кандидат юридичних наук, доцент ГАВРІК Роман Олександрович склали цей акт про те, що аспірантка Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова ПИСАРЕНКО Олександра Валеріївна підготувала дисертаційне дослідження на

здобуття наукового ступеня доктора філософії за спеціальністю 081 «Право» на тему «Адміністративно-правові засади застосування адміністративного договору у діяльності місцевих органів публічної адміністрації», результати якого, були використані під час розробки та викладання дисциплін «Конституційне право України», «Муніципальне право», «Адміністративне право», «Адміністративне процесуальне право», «Теорія та практика адміністративного судочинства».

Голова комісії
ректор Хмельницького університету
управління та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України — Олег ОМЕЛЬЧУК

Члени комісії

завідувач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент — Олена ГАЛУС

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України — Ігор САМСІН

професор кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління
та права імені Леоніда Юзькова,
кандидат юридичних наук, доцент — Роман ГАВРІК

Підпис ЗАСВІДЧУЮ: Нач. ВК ХУУП імені Леоніда Юзькова
Підпис ЗАСВІДЧУЮ: Нач. ВК ХУУП імені Леоніда Юзькова
Підпис ЗАСВІДЧУЮ: Нач. ВК ХУУП імені Леоніда Юзькова
Підпис ЗАСВІДЧУЮ: Нач. ВК ХУУП імені Леоніда Юзькова