

Реюта В.В.

Львівський національний університет імені Івана Франка

АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті досліджено питання щодо місця та значення адміністративних договорів у системі джерел адміністративного права України. Проаналізовано основні погляди на природу адміністративних договорів, їх види та розуміння в працях дослідників адміністративного права, розглянуто нормативні приписи щодо адміністративних договорів в Україні. Зроблено висновок, що сучасний стан законодавства не дозволяє визначити адміністративні договори в якості окремих джерел права, оскільки вони не є загальнообов'язковими і не містять норм адміністративного права, хоча й стосуються публічного інтересу, який виражається органами публічної адміністрації. Пропонується розглядати адміністративні договори в якості джерел переконливого характеру, що можуть братись до уваги судами під час розгляду та вирішення справ, проте не виступати нормативною основою для прийняття ними рішень. Наголошено на необхідності нормативного врегулювання адміністративних договорів із метою уникнення суперечливих підходів до їх розуміння.

Ключові слова: адміністративний договір, джерело адміністративного права, публічна адміністрація, нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір.

Постановка проблеми. Інститут адміністративних договорів не є новим для адміністративного права, проте суттєві складнощі виникають під час їх практичного застосування, адже інститут адміністративних договорів не знайшов свого належного законодавчого врегулювання. Сьогодні адміністративний договір розглядається насамперед як форма (інструмент) діяльності органів публічної адміністрації, який, на противагу приватноправовим правочинам, характерний для сфери публічного управління. Адміністративний договір дозволяє по-новому підійти до врегулювання відносин у сфері публічної адміністрації. Разом із тим неоднозначним залишається питання віднесення адміністративних договорів до джерел адміністративного права. Звідси виникають питання щодо того, чи можемо розглядати адміністративний договір в якості окремого джерела адміністративного права, чи виступає він різновидом нормативних актів чи нормативних договорів, чи можуть суди та інші суб'єкти застосування права використовувати адміністративний договір як правову підставу для прийняття відповідного рішення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання щодо можливості віднесення адміністративних договорів до джерел адміністративного права розглядалось багатьма вітчизняними адміні-

стративістами, серед яких: К. Афанасьєв, С. Стеценко, О. Константи́й, С. Мойсак, В. Стефанюк. Серед російських дослідників цього питання варто назвати О. Дьоміна, О. Ордіну та інших. Поряд із цим у тому числі і через брак законодавчого врегулювання питання адміністративних договорів це питання залишається дискусійним, таким, що потребує подальших наукових розвідок.

Формулювання цілей статті. Завданням цього дослідження є проаналізувати підстави визначення адміністративних договорів джерелами адміністративного права в Україні.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні єдиним законодавчим актом, що врегульовує адміністративні договори, їх сутність, види та сферу укладення, є Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Однак доцільність такого врегулювання в процесуальному кодексі є досить неоднозначним, адже важко уявити, щоб поняття та види правочинів врегулювались би Цивільним процесуальним кодексом України, а не Цивільним кодексом України. Водночас за відсутністю спеціального закону з приводу адміністративних договорів положення КАС України є вкрай важливими для їх застосування в адміністративному судочинстві.

КАС України (у редакції 2017 р.) містить визначення адміністративного договору, під яким

законодавець розуміє «правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону» [1]. Новим у цьому положенні є визначення адміністративних договорів у якості правового акта, на відміну від попереднього формулювання в КАС України як дво- або багатосторонньої угоди, де однією зі сторін виступає суб'єкт владних повноважень із приводу реалізації його владних управлінських функцій.

Відсутність нормативного врегулювання адміністративних договорів не створює належної правової підстави щодо укладення адміністративних договорів. Проте під час розгляду справ із приводу адміністративних договорів суддям у зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання цих питань залишається керуватись аналогією із Цивільним кодексом України, наприклад, щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, аналогією права чи правовою доктриною. Однак у такому випадку слід наголосити, що така доктрина не є усталеною та однозначною, що зумовлене різноманіттю підходів до визначення цього поняття та його сутності. Застосування у всіх випадках ЦК України для врегулювання публічно-правових відносин також не видається правильним.

Серед українських дослідників з адміністративного права багато виступає за віднесення адміністративних договорів до джерел цієї галузі права, зокрема: К.К. Афанасьєв [2, с. 222–225], С.Г. Стеценко [3, с. 36], О.В. Константиї [4, с. 72–79], С.М. Мойсак [5, с. 328–333] та інші.

Прихильники визначення адміністративного договору як джерела адміністративного права є і в Російській Федерації (далі – РФ), де також відсутнє спеціальне законодавство із цього приводу. Зокрема, О.М. Ордіна зазначає, що роль адміністративного нормативного договору як джерела права в російській правовій доктрині та юридичній практиці є «загальновизнаною» [7, с. 27]. Однак найкраще підтвердити чи спростувати це твердження можна за допомогою дослідження їхніх різновидів та конкретних практичних прикладів.

Так, О.В. Дьомін виокремлює два види адміністративних договорів: нормативні та індивідуальні. В якості прикладу нормативних адміністра-

тивних договорів, що виступатимуть джерелами адміністративного права, на думку дослідника, наводяться такі приклади: договори про розмежування повноважень між РФ та її суб'єктами, міжрегіональні договори між суб'єктами РФ, деякі міжвідомчі договори, генеральні, галузеві та колективні угоди [8, с. 16]. Проте ці твердження вважаємо небезспірними, і багато в чому для України вони не підходять. Угоди між федерацією та її суб'єктами в РФ та в інших федеративних державах виступатимуть, на нашу думку, джерелом конституційного права. Щодо міжвідомчих договорів між органами публічної адміністрації з приводу делегування повноважень чи розмежування компетенції, то варто вказати, що вони не можуть визнаватись окремим джерелом права, адже компетенція органів публічної адміністрації є визначеною нормативно-правовими актами, і вони не можуть її передавати, створювати нові норми права за домовленістю декількох суб'єктів всупереч закону і без належної на те правової підстави.

Із цього приводу адміністративних договорів Юрій Панейко ще на початку минулого століття наголошує на тому, що закон не визначає розподіл владних повноважень усіх суб'єктів, а відтак розподіл таких повноважень повинен відображатись у таких «укладах», які в сучасному розумінні можемо визначити як адміністративні договори. Дані договори при цьому мають обов'язкову дію не лише для сторін такого договору, але й для третіх осіб [9, с. 168]. Але сьогодні це суперечитиме припису, закріпленому в ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо обов'язку діяти лише на підставі, в межах повноважень та в спосіб, передбачені Конституцією та законами України. З приводу колективних, галузевих і генеральної угоди, то вони містять, насамперед, норми трудового права, фінансового, податкового, але не адміністративного, й тому не можуть слугувати вдалим прикладом джерела адміністративного права України.

Чинне законодавство України в п. 16 ст. 4 КАС України визначає такі види адміністративних договорів, зокрема щодо розмежування компетенції чи взаємодії суб'єктів владних повноважень: із приводу делегування владних управлінських функцій; щодо перерозподілу чи об'єднання бюджетних коштів; замість індивідуального адміністративного акта, а також щодо надання адміністративних послуг. Чи можуть принаймні деякі із цих видів адміністративних договорів виступати нормативними? Це питання варто дослідити на конкретних практичних прикладах.

О.В. Константи́й прикладом нормативного адміністративного договору наводить Угоду про узгодження дій щодо забезпечення вітчизняних сільгосптоваровиробників нафтопродуктами, яка визначила порядок задоволення потреб аграрного сектору економіки України паливом на 2004 рік за твердими (фіксованими) цінами від 3 лютого 2004 року [4, с. 75]. Проте ця Угода містить конкретні зобов'язання щодо забезпечення дизельним паливом сільгосптоваровиробників у 2004 р. та з приводу контролю за його цінами. Дискусійною є можливість визнання цих зобов'язань нормативними, а положення Угоди – такими, що містять норми права, а тим більше норми адміністративного права.

В якості іншого прикладу доцільно розглянути Угоду про співробітництво щодо реалізації інноваційної моделі розвитку аграрного сектора України від 15 червня 2004 р., затверджену спільним наказом № 227/494 Міністерства аграрної політики України і Міністерства освіти і науки України від 15 червня 2004 р. Зазначена Угода містить усі необхідні ознаки (елементи) адміністративного договору, зокрема: предмет, напрями співробітництва, взаємні права і обов'язки, прикінцеві положення, але за своєю природою ця Угода затверджена спільним наказом міністерств, а тому має силу відповідного наказу. Крім того, взаємні обов'язки міністерств у цій сфері навряд чи можемо визнати такими, що містять адміністративно-правові норми, які є загальнообов'язковими.

Цікавою із цього приводу є практика Верховного Суду України. Так, у справі за скаргою Управління Пенсійного фонду України в м. Саки про перегляд за винятковими обставинами ухвали ВАС України від 1 серпня 2006 р. за позовом Управління Пенсійного фонду України в м. Саки до Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України в м. Саки про зобов'язання вчинити дії Верховний Суд України розглянув спір щодо реалізації компетенції двох фондів і щодо виконання укладеного ними адміністративного договору [10]. Таким договором Суд визначив Порядок відшкодування Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із виплатою пенсій по інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання та пенсій у зв'язку із втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробни-

цтві або професійного захворювання, затверджений спільною постановою правління Пенсійного фонду України та правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 04.03.2003 № 5-4/4. Проте ця спільна постанова немає жодних ознак договору, а є спільним нормативно-правовим актом. Отже, можемо зробити висновок про ототожнення Верховним Судом України спільних нормативно-правових актів і адміністративного договору. Якщо в цьому випадку розглядати адміністративний договір як різновид нормативного акта, що складений декількома суб'єктами, то виникає питання доцільності його виокремлення як окремого джерела права, адже мова йтиме лише щодо юридичної форми вираження (назви) цього нормативно-правового акта. На нашу думку, нормативний адміністративний договір як окреме джерело права мав би розглядатись як різновид нормативного договору, але сьогодні для цього немає правових підстав.

Схожа ситуація спостерігається і у сфері делегування повноважень шляхом укладення адміністративного договору. Зокрема, ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає повноваження, що можуть бути делегованими районними та обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, проте в п. 27 ч. 1 ст. 43 вищевказаного Закону зазначається, що делегування окремих таких повноважень може відбуватись виключно прийняттям рішень на пленарних засіданнях відповідних рад. Отже, можемо зробити висновок, що юридичною підставою для делегування повноважень районною чи обласною радою буде їхнє рішення, а не адміністративний договір, укладений із місцевою державною адміністрацією. Якщо ж такий договір і буде укладений, то вже лише з метою реалізації рішення відповідної ради, а не в якості нового джерела права.

В. Стефанюк відзначає нормативний характер адміністративних договорів, що впливає з їхньої «публічно-правової природи і функціонального призначення» [6, с. 11]. Але адміністративні договори хоча й укладаються в публічно-правовій сфері та дійсно зачіпають інтереси не лише сторін такого договору, проте в такому випадку, вважаємо, не слід ототожнювати його нормативність та здатність поширення дії на всіх суб'єктів праводносин.

Варто також звернути увагу, що не всі акти, які називаються адміністративним договором, є такими за своєю суттю. Зокрема, Адміністративний договір

про порядок застосування Угоди між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 17 січня 2001 року, що укладений між Міністерством праці та соціальної політики України та Міністерством праці та соціальних питань Королівства Іспанія, є за своєю природою міжвідомчим міжнародним договором, незважаючи на його назву. У цьому випадку його слід віднести до міжнародного договору з огляду на його юридичну природу. Відтак будь-які спори із цього приводу не можуть розглядатись і вирішуватись адміністративними судами в Україні. Тому дискусійною є думка С.М. Мойсака, що до адміністративних договорів можуть відноситись і деякі міжнародні нормативні договори [5, с. 332]. У цьому випадку всі міжнародні договори, укладені Україною через її суб'єкти владних повноважень, необхідно було би вважати адміністративними договорами.

Висновки. Отже, можемо зробити висновок, що з юридичної точки зору сьогодні немає підстав розглядати адміністративні договори як окреме джерело адміністративного права.

Хоча такі договори укладаються суб'єктами владних повноважень, стосуються публічного інтересу, невизначеного кола суб'єктів, але 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. Вищевикладене дозволяє дійти висновку, що сьогодні через відсутність правового регулювання у сфері адміністративних договорів немає можливості виокремлювати їх як окреме джерело адміністративного права. Суди не можуть застосовувати адміністративні договори як нормативну підставу для прийняття своїх рішень. Натомість адміністративні договори розглядаються переважно як індивідуальні акти, що можуть бути предметом розгляду в адміністративних справах, але не нормативною підставою для прийняття відповідних рішень судами.

Список літератури:

1. Кодекс адміністративного судочинства України // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 20.07.2018).
2. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія / наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
4. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
5. Мойсак С.М. Співвідношення актів управління і адміністративних договорів // Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 45. С. 328–333.
6. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення. Право України. 2003. № 11. С. 11–16.
7. Ордина О.Н. Административный нормативный правовой договор. Современное право. 2013. № 11. С. 27–30.
8. Дёмин А.В. Административные договоры: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Екатеринбург, 1996. 25 с.
9. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464 с.
10. Довідка про вивчення та узагальнення причин скасування Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду України, переглянутих за винятковими обставинами (постанови № 06/76 – 07/27) / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=050LV1EF39> (дата звернення: 15.07.2018).

АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ДОГОВОРЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

В статье исследован вопрос о месте и значении административных договоров в системе источников административного права Украины. Проанализированы основные взгляды на природу административных договоров, их виды и понимание в трудах исследователей административного права, рассмотрены нормативные предписания относительно административных договоров в Украине. Сделан вывод, что современное состояние законодательства не позволяет определить административные договоры в качестве отдельных источников права, поскольку они не являются общеобязательными

и не содержат норм административного права, хотя и касаются публичного интереса, который выражается органами публичной администрации. Предлагается рассматривать административные договоры в качестве источников убедительного характера, которые могут учитываться судами при рассмотрении и разрешении дел, однако не выступать нормативной основой для принятия ими решений. Отмечена необходимость нормативного урегулирования административных договоров во избежание противоречивых подходов к их пониманию.

Ключевые слова: административный договор, источник административного права, публичная администрация, нормативно-правовой акт, нормативный договор.

ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW SOURCES OF UKRAINE

The article deals with the place and importance of administrative contracts in the system of administrative law sources of Ukraine. The main views on the nature of administrative agreements, their types and understanding in the writings of researchers of administrative law are analyzed, normative prescriptions concerning administrative agreements in Ukraine are considered. It is concluded that the current state of the law does not allow to define administrative agreements as separate sources of law, since they are not binding and do not contain norms of administrative law, even though they relate to the public interest expressed by the bodies of public administration. It is proposed to consider administrative contracts as sources of convincing nature which may be taken into consideration by courts, but they cannot be used as a normative basis for their decision-making. The necessity of normative regulation of administrative agreements is emphasized in the article order to avoid contradictory approaches to their understanding.

Key words: administrative agreement, source of administrative law, public administration, normative act, normative agreement.