

**Хорошун О. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративного і кримінального права  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

## ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

### FOREIGN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ADMINISTRATIVE TREATIES

У статті досліджується зміст поняття та сутність адміністративного договору. Встановлено, що в адміністративному договорі інтегруються функції держави і функції сторін, та проведено дослідження цих функцій. Встановлено, що в різних країнах правове явище, яке в Україні має назву «адміністративний договір», може називатися по-різному й мати неоднакове змістове наповнення. Проведено дослідження моделей адміністративного договору, які властиві для країн, де виник цей інститут, передусім для Франції та Німеччини, а також для деяких країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики. Проаналізовано інститут становлення адміністративного договору. Встановлено, у яких сферах діяльності використовується адміністративний договір у зарубіжних країнах.

**Ключові слова:** адміністративний договір, адміністративний контракт, адміністративний акт, публічно-правовий договір, публічне адміністрування, функції держави, функції сторін.

В статье исследуется понятие и сущность административного договора. Установлено, что в административном договоре интегрируются функции государства и функции сторон, и проведено исследование данных функций. Установлено, что в разных странах правовое явление, которое в Украине называется «административный договор», может называться по-разному и иметь неодинаковое смысловое наполнение. Проведено исследование моделей административного договора, свойственных странам, где возник этот институт, прежде всего для Франции и Германии, а также для некоторых стран, которые модифицировали эти модели для нужд собственной правоприменительной практики. Проанализирован институт становления административного договора. Установлено, в каких сферах деятельности используется административный договор в зарубежных странах.

**Ключевые слова:** административный договор, административный контракт, административный акт, публично-правовой договор, публичное администрирование, функции государства, функции сторон.

The article examines the content of the concept and essence of an administrative contract. It is established that in the administrative agreement the functions of the state and the functions of the parties are integrated and the research of these functions is done. It has been established that in different countries the legal phenomenon, which in Ukraine is called “administrative agreement”, can be called differently and have different content. The study of the models of the administrative agreement, which is typical of the countries where this institution arose, has been made, especially for France and Germany, as well as for some countries that have modified these models for the needs of their own law enforcement practice. The institute of formation of an administrative contract is analyzed. It is established, in what spheres of activity an administrative agreement is used in foreign countries.

**Key words:** administrative contract, administrative act, public law contract, public administration, functions of the state, functions of the parties.

**Постановка проблеми.** Становлення України як правової демократичної держави відбувається в трансформаційних умовах, що призводить до якісних змін системи державного управління. Відповідно приведення засобів і методів державного управління у відповідність до нових демократичних умов призводить до відмови від здійснення управлінської діяльності за допомогою винятково односторонньо-владних розпоряджень і впровадження в державне управління так званих договірних форм.

Належна організація та діяльність публічних адміністрацій, оптимальне правове регулювання компетенції та форм діяльності цих органів має суттєве значення для їхнього впливу на суспільні відносини, насамперед на зростання добробуту населення, яке проживає на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, адже це є головною метою та завданням діяльності зазначених органів. Становлення інституту публічних адміністрацій сприятиме також утіленню в життя такого важливого

принципу функціонування державного механізму, як доцільне поєднання централізації та децентралізації в управлінні суспільством і державою. Адже Україну як сильну унітарну державу можна побудувати лише за умови постійного розвитку регіонів і наявності в них органів виконавчої влади, які чітко та ефективно зможуть здійснювати функції, що на них покладені, та продуктивно взаємодіятимуть з органами місцевого самоврядування.

Висока динамічність та інтенсивність політичних і соціально-економічних процесів у суспільстві й державі зумовлюють переосмислення багатьох теоретичних і практичних розробок правової науки, зокрема, щодо публічних адміністрацій. У зв'язку з цим актуальним видається розгляд адміністративного договору як форми публічного адміністрування. При цьому Україна як активний учасник глобалізаційних світових процесів формує доктрину в новому цивілізаційному вимірі. Усе це свідчить про актуальність дослідження зарубіжного досвіду правового

регулювання адміністративних договорів, які відповідають усім вимогам ефективного захисту прав, свобод і законних інтересів громадян. Таке запозичення ідеальної моделі, безумовно, позитивно вплине на процес побудови правової системи в Україні.

Стан дослідження. В юридичній літературі проблемі правового регулювання адміністративних договорів присвячено велику кількість досліджень радянських і вітчизняних учених: В.Б. Авер'янова, С.С. Алексєєва, Г.В. Атаманчука, В.Г. Афанасьєва, О.М. Баймуратова, В.О. Барахтяна, Д.Н. Бахраха, І.Л. Бачило, В.І. Борденюка, І.П. Бутка, В.Г. Вишнякова, М.П. Воронова, В.М. Горшенєва, В.М. Кампо, Л.В. Коваля, Ю.М. Козлова, М.І. Корнієнка, О.Є. Кутафіна, Б.М. Лазарєва, В.М. Манохіна, В.Ф. Погорілка, В.Д. Рудашевського, А.О. Селіванова, Ю.А. Тихомирова, Ю.М. Тодики, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, К.Ф. Шеремета, В.Д. Яворського, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської та інших. Їхні роботи заклали фундамент сучасного розуміння адміністративних договорів. Однак, незважаючи на це, не викликає сумніву, що в сучасній вітчизняній юридичній науці теорія адміністративних договорів, як складна динамічна категорія, потребує підвищеної уваги та поглиблених наукових концепцій. Тому вищезазначене свідчить про актуальність дослідження в цьому напрямі.

Актуальність дослідження правового регулювання адміністративних договорів посилюється недостатністю теоретичної розробленості, існуванням значної кількості дискусійних теоретичних і практичних питань щодо юридичної природи адміністративних договорів.

**Метою статті** є аналіз зарубіжного досвіду правового регулювання адміністративних договорів.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все, важливе значення для становлення інституту адміністративних договорів має дослідження змісту поняття та сутності адміністративного договору загалом.

Процеси демократизації, розпочаті з набуттям Україною незалежності, широке проведення реформ у різних галузях державної діяльності, зокрема й адміністративної реформи, зумовили поступовий, проте остаточний перехід від адміністративно-командної до демократичної системи управління, яка характеризується переважно формально-юридичною рівністю контрагентів, відносно новими формами державного управління, пов'язаними з виділенням у методі адміністративного права диспозитивних засад. Це також стало однією з підстав для запровадження у виконавчо-розпорядчу діяльність публічної адміністрації адміністративного договору [1, с. 99].

Взагалі, діяльність публічної адміністрації реалізується на практиці в конкретних формах і конкретними методами. За допомогою форм публічного адміністрування практично реалізуються завдання та функції публічної адміністрації. Форми покликані забезпечувати найбільш доцільне виконання функцій адміністрування, досягнення його цілей із найменшими витратами сил, засобів і часу. Так, під формою публічного адміністрування треба розуміти зовнішньо виражену дію суб'єктів публічної адміністрації,

що здійснюється в рамках їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань і тягне за собою певні наслідки.

Однією з форм публічного адміністрування є адміністративний договір, що є системою взаємних зобов'язань між названими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання.

Сьогодні реалізація державними органами своїх владних повноважень шляхом укладення адміністративних договорів дедалі частіше зустрічається на практиці, до того ж адміністративний договір вважається одним із перспективних напрямів удосконалення державного управління [2]. Зважаючи на це, важливо зауважити, що існування адміністративних договорів є не тільки надзвичайно перспективним, але й важливим із погляду підготовки до проведення адміністративно-територіальної реформи.

Варто зауважити, що в адміністративному договорі інтегруються функції держави та функції сторін. Наприклад, до функцій держави належать такі: а) визначення завдання; б) вибір виконавців; в) прийняття управлінського акта, яким сторони зобов'язуються до вступу в договірні відносини; г) встановлення відповідальності сторін за відмову від участі в договірних відносинах; г) оцінка діяльності сторін та юридичне визнання того, що поставлене завдання вирішене.

У свою чергу, до функцій сторін належать такі: а) вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставленого завдання; б) розроблення механізму спільного використання цих засобів; в) визначення ролі та місця кожної зі сторін у цьому механізмі; г) прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених межах і за узгодженою схемою; г) встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань; д) юридичне оформлення договірних відносин [3, с. 44].

Варто зауважити, що в системі державного управління адміністративний договір застосовують у господарській, соціальній, духовній та адміністративно-політичній сферах діяльності держави. Це означає, що у процесі своєї діяльності органи державного управління можуть здійснювати власні повноваження шляхом не лише видання актів управління, а й укладання адміністративних договорів [4, с. 108]. Відповідно, юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, у результаті чого реалізуються функції виконавчої влади.

Цінність нормативного адміністративного договору визначена тим, що це вільна форма, яка ґрунтується на добровільному прийнятті адміністративно-правових норм суб'єктами, що беруть участь у правотворчій діяльності. Адміністративний договір, як метод правового регулювання, відмінний від методів прямих приписів закону (дозволів, заборон, обмежень тощо). Сьогодні сфера застосування договірного методу правового регулювання розширюється завдяки введенню нових погоджувальних процедур, контрактних інститутів і дає можливість учасникам адміністративних правовідносин домовлятися між собою. А це, своєю

чергою, врегульовує суспільні відносини на основі волі та волевиявлення суб'єктів адміністративного права, що добровільно погодилися встановити певний порядок або виконати взаємні дії, спрямовані на забезпечення та задоволення публічних інтересів, які підтримуються учасниками угоди. Натомість, виступаючи безпосереднім вираженням волі та інтересів сторін, договір як акт управління, реалізує інтереси «третіх осіб», сприяє реалізації колективних, групових, державних і громадських інтересів [5, с. 104].

У різних країнах правове явище, яке в Україні має назву «адміністративний договір», може називатися по-різному й мати неоднакове змістове наповнення. У Німеччині – це публічно-правовий договір (інколи як синонім використовується управлінський (адміністративний) договір), у Франції – адміністративний контракт (контракт адміністрації). Чимало розбіжностей у прибалтійських країнах. Наприклад, в Естонії такий вид договорів називається адміністративним. У Латвії договір публічного права є широким поняттям, яке охоплює договори про співпрацю, адміністративні договори делегування, договори про участь. Зовсім інша ситуація в Литві: там усі договори, незалежно від того, до якої інституції належить одна зі сторін, уважаються цивільними контрактами (це також стосується публічних закупівель), а тому адміністративні суди не розглядають питання договірної відповідальності адміністративних органів тощо [6, с. 81].

Сьогодні разом із трансформацією вітчизняного адміністративного права почав формуватися якісно новий інститут адміністративних договорів. У зв'язку з цим актуальним є дослідження моделей адміністративного договору, які властиві для країн, де виник цей інститут, передусім для Франції та Німеччини, а також для деяких країн, що модифікували ці моделі для потреб власної правозастосовної практики.

У Франції для позначення договорів, що їх може укладати публічна адміністрація, використовується термін «контракти адміністрації» [7, с. 177]. Спочатку всі договори між публічною адміністрацією та приватними особами вважалися звичайними договорами. Однак поступово спори, пов'язані з цими договорами, стали передаватися до органів адміністративної юстиції (у Франції органи адміністративної юстиції з'явилися наприкінці XVIII століття як результат недовіри революціонерів до судів, у яких переважала тодішня аристократія).

Під час правління Наполеона в 1800 р. на рівні закону дістали закріплення повноваження адміністративних суддів щодо контрактів, метою яких було виконання публічних робіт у загальних інтересах завдяки особі публічного права – адміністративних контрактів.

Поступово Державна Рада як вищий орган адміністративної юстиції сформувала судову практику, згідно з якою до контрактів стали застосовувати спеціальні правила, які були відхиленням від цивільного права. Так з'явилося адміністративне контрактне право.

Практика судових органів у Франції щодо контрактів адміністрації була досить казуальною, а тому законодавець час від часу законами визначав, які саме з цих контрактів є адміністративними [8, с. 149].

Адміністративні контракти застосовуються, зокрема, у сфері транспорту, поштових послуг, постачання води та енергії, де юридичні особи публічного права діють як оператори відповідних мереж. Різновидами адміністративних контрактів є також договори про публічно-приватне партнерство, договори про делегування (концесію) функцій публічних робіт чи послуг, договори щодо публічного майна, контракти з державними службовцями тощо [9, с. 118].

Договір, який є додатком до адміністративного контракту (наприклад, щодо порядку розрахунків за адміністративним контрактом), незалежно від його змісту також вважається адміністративним контрактом [7, с. 179].

Французька модель адміністративного договору була сприйнята переважно в Іспанії, Португалії, Греції, дещо менше – в Італії та Бельгії. Зокрема, в Італії та Бельгії розгляд і вирішення спорів щодо підготовки контрактів адміністрації належить до компетенції адміністративного судді, а щодо їх виконання – до компетенції звичайного судді. Французьке адміністративне право з його підходами до контрактів мало вплив на досвід багатьох країн за межами Європи, наприклад Алжиру, Тунісу, ОАЕ тощо.

Сфера застосування адміністративних контрактів за французькою моделлю є дуже широкою та охоплює відносини, регулювання яких у багатьох інших країнах здійснюється цивільним правом.

До репрезентантів романо-германської правової сім'ї належить також Федеративна Республіка Німеччина (далі – ФРН). У Німеччині причини появи адміністративних договорів зовсім інші, ніж у Франції. Спочатку допускалася можливість укладення координаційно-правових договорів, наприклад договорів між федеральними землями про надання навчальних місць, між державою та церквою про конфесійні школи, між двома комунами про спільне забезпечення діяльності школи. Натомість договори адміністративних органів із приватними особами теорія заперечувала. Наприклад, Отто Майер (1846–1924), один із засновників німецького адміністративного права, вважав, що договори між громадянами та державною владою (субординаційно-правові договори) неможливі за визначенням, оскільки договір передбачає наявність рівних контрагентів, скоординованих сторін. Вважалося, що публічне право передбачає підпорядкування громадян державі; на одному рівні з громадянами держава діє лише у сфері цивільного права; принцип рівності в публічному праві вимагає однакового ставлення до громадян і виключає можливість існування договірних відносин з окремими з них.

Однак пізніше практика адміністративних судів, а згодом – у 1976 р. – і законодавець визнали можливість укладення публічно-правового договору (таку назву має адміністративний договір у Німеччині, хоча дещо рідше використовується також термін «адміністративно-правовий договір») з приватними особами.

Суди зважали на принципи, що сформувалися в адміністративному праві, сфера застосування якого

суттєво розширилася, – урахування взаємної довіри, дотримання правил пропорційності та добросовісного виконання повноважень.

Відповідні положення про публічно-правовий договір дістали своє відображення в Законі ФРН про адміністративну процедуру: таким є договір про встановлення, зміну чи припинення публічно-правових відносин. Зокрема, орган влади може укласти такий договір (замість видання адміністративного акта) із тим, на кого спрямовується дія адміністративного акта.

Отож публічно-правовий договір зазвичай є альтернативою для видання одностороннього за своїм характером адміністративного акта. Це відрізняє німецьку модель публічно-правового договору від французької моделі адміністративного контракту.

Публічно-правові договори широко застосовуються у сфері будівельного права, екологічного права, комунального права, права державної служби, освітнього права, права про реституцію та відшкодування, господарсько-адміністративного права та права субвенцій. Закон про адміністративну процедуру передбачає застосування до публічно-правових договорів норм Цивільного кодексу в частині, що не врегульована цим Законом. Публічно-правовий договір застосовується для врегулювання індивідуальних випадків і не має нормативного характеру.

Серед публічно-правових договорів у Німеччині розрізняються договори мирової угоди, коли на основі взаємного компромісу усувається невизначеність в оцінці фактів або правового становища. Крім того, виділяються договори про зустрічні дії, у яких в обмін на певну адміністративну дію (акт) адміністративного органу приватна особа вчиняє певну дію, яка слугує виконанню публічних завдань.

Розглянутий досвід деяких європейських держав підтверджує, що в Європі відсутнє уніфіковане розуміння адміністративного договору. У різних країнах правова категорія «адміністративний договір» може називатися по-різному та мати неоднакове змістове наповнення. Також відсутні чіткі й однакові межі між адміністративними (публічно-правовими) та цивільними (приватноправовими) договорами.

Зважаючи на недостатню визначеність поняття адміністративного договору в Україні та неодна-

кову судову практику щодо тлумачення цієї категорії, актуальним є питання про обрання національної моделі адміністративного договору та підготовку змін до матеріального законодавства шляхом доповнення спеціальних законів положеннями про те, що передбачені ними договори є адміністративними, або прийняття окремого закону про адміністративні договори, який би визначав сферу укладання адміністративних договорів, види, загальні процедури їх укладення, наслідки невиконання, правила про недійсність тощо.

Чітке окреслення поняття адміністративного договору та розширення сфери його використання в публічно-правових відносинах має змінити уявлення про адміністративне право як таке, що регулює виключно відносини влади-підпорядкування та має суто імперативний характер. Це дасть можливість зробити відносини з органами публічної адміністрації більш гнучкими, ширше застосовувати в них диспозитивний метод і в такий спосіб підвищити ефективність публічної адміністрації [7, с. 182].

**Висновки.** Підсумовуючи, зауважимо, що сьогодні з підготовкою до проведення масштабної адміністративно-територіальної реформи, проголошеним курсом на децентралізацію влади та наділенням органів місцевого самоврядування значними повноваженнями питання укладення та реалізації адміністративних договорів набуває особливої актуальності та нагальності, адже адміністративний договір вважається одним із перспективних напрямів удосконалення державного управління.

При цьому особливої актуальності набувають теоретичні та прикладні розроблення щодо запровадження в Україні сфери реалізації адміністративного договору європейського зразка. Особливу увагу привертає досвід організації договірної форми управлінської діяльності у Франції та Німеччині. Розглянуті положення, якими регламентовано адміністративні договори у Франції та ФРН, є найбільш наближеними до правової системи України, що зумовлює впровадження правового регулювання адміністративних договорів за цим напрямом. У межах правової реформи в Україні було б позитивним запозичення переваг особливостей зарубіжного правового регулювання адміністративних договорів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Короед С.О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2015. Вип. 3. Т. 2. С. 99–102.
2. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/nukpraci/sociology/2012/183111-171-8.pdf>.
3. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2 (2). С. 43–51.
4. Марчук В.І. Адміністративний договір як одна із форм управлінської діяльності. Право і суспільство. 2014. № 1. С. 107–113.
5. Міхровська М.С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації. Адміністративне право і процес. 2014. № 2 (8). С. 102–108.
6. Куйбіда Р.О. Проблема адміністративного договору в законодавстві, теорії, на практиці. Право України. 2009. № 3. С. 76–86.
7. Куйбіда Р.О. Адміністративний договір у практиці європейських країн. Слово Національної школи суддів України. 2013. № 2. С. 176–183.
8. Брэнбан Г. Французское административное право / пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С.В. Боботова. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
9. Левчишина О.Л. Адміністративний договір в Україні: поняття, ознаки, зарубіжний досвід і пропозиції щодо вдосконалення. Право і суспільство. 2015. № 5.2 (2). С. 117–121.