

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-688-1-39>

**ADMINISTRATIVE AGREEMENT BETWEEN A PRIVATE LEGAL
FORM AND A PUBLIC AUTHORITY ENTITY: CRITERIA
FOR THE ADMISSIBILITY OF ANALOGY**

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР МІЖ ПРИВАТНОПРАВОВОЮ
ФОРМОЮ ТА ПУБЛІЧНО-ВЛАДНОЮ СУТНІСТЮ:
КРИТЕРІЙ ДОПУСТИМОСТІ АНАЛОГІЇ**

Krahlevych V. V.

*Doctor of Philosophy in Law, Lawyer
ORCID: 0009-0005-5946-5405*

Краглевич В. В.

*доктор філософії в галузі право,
адвокат
ORCID: 0009-0005-5946-5405*

Варто окрему дослідницьку увагу звернути на спори щодо укладення, виконання, зміни, припинення, скасування чи визнання недійсними адміністративних договорів. Саме ця категорія адміністративних справ на перший погляд створює найбільш сприятливі умови для застосування аналогії закону, оскільки адміністративний договір як правова конструкція поєднує елементи договірного регулювання з владною природою публічного управління, що об'єктивно зумовлює звернення до цивільно-правових конструкцій, насамперед щодо укладення, тлумачення, зміни, припинення та недійсності договорів.

Субсидіарне застосування цивільно-правових конструкцій до адміністративного договору не може здійснюватися механічно. Засади свободи договору, автономії волі та юридичної рівності сторін, що становлять методологічне ядро приватноправового договірного регулювання, поширюються на адміністративний договір лише в обмеженому обсязі. Причина цього обмеження має конституційне походження: одна зі сторін такого договору реалізує публічно-владні повноваження, а тому її договірна свобода є не проявом автономії волі, а формою здійснення компетенції, межі якої визначені частиною 2 статті 19 Конституції України. Відтак кожне запозичення приватноправового припису потребує попередньої перевірки на сумісність із публічно-правовим режимом відповідних відносин [1, с. 46].

Саме тому застосування аналогії закону у спорах щодо адміністративних договорів є допустимим лише за умови, що запозичувана цивільно-правова конструкція не суперечить публічно-правовій природі адміністративного договору, не змінює меж компетенції суб'єкта владних повноважень і не підміняє спеціальне

адміністративно-правове регулювання. Інакше кажучи, аналогія може використовуватися для врегулювання договірної форми реалізації публічного управління, але не для трансформації її владної сутності.

Ситуація змінилася порівняно з періодом, коли єдине нормативне визначення адміністративного договору містив лише процесуальний кодекс. Чинна редакція (пункт 16 частини першої статті 4 КАС України) визначає адміністративний договір як спільний 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 учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону – для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Наведена дефініція має для проблематики аналогії подвійне значення. По-перше, вимога укладення адміністративного договору на підставі закону істотно звужує межі аналогії в цій сфері. Оскільки законодавча підстава є конститутивною ознакою такого договору, її відсутність не може бути компенсована застосуванням норм, що регулюють подібні договірні відносини: за таких умов правочин не набуває ознак адміністративного договору, а отже, аналогія спрямовувалася б не на подолання прогалини, а на конструювання самої підстави владної діяльності, що охоплюється заборонаю, встановленою частиною 6 статті 7 КАС України. По-друге, визначений законом перелік цілей укладення виконує функцію критерію розмежування адміністративного договору та цивільно-правових угод. Наявність такого критерію дозволяє встановити неоднорідність правових режимів відповідних відносин і тим самим обмежує підстави для субсидіарного застосування приватноправових конструкцій, яке за інших умов ґрунтувалося б на зовнішній схожості договірних форм.

До адміністративних договорів у літературі відносять, зокрема:

договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл окремих повноважень і власних бюджетних коштів (стаття 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2]);

договори виконавчого органу сільської, селищної, міської ради з підприємствами, установами й організаціями щодо їх участі в комплексному соціально-економічному розвитку території (стаття 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

договори територіальних громад або відповідних органів місцевого самоврядування про об'єднання на праві спільної власності об'єктів комунальної власності та коштів місцевих бюджетів для спільних проєктів чи спільного утримання комунальних підприємств, установ і організацій (стаття 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

договори місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування щодо спільних програм і створення спільних органів (стаття 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [3]);

договори між органом публічної влади та недержавним надавачем соціальних послуг щодо умов фінансування, обсягу, порядку і якості таких послуг – нині у формі соціального замовлення та закупівлі соціальних послуг за Законом України «Про соціальні послуги» [4] у редакції 2019 року, чинній з 01.01.2020 року.

Оцінюючи допустимість аналогії, необхідно зважати на вид договору: угоди між органами місцевого самоврядування та угоди суб'єктів владних повноважень із недержавними суб'єктами різняться за природою. Судова практика в цій категорії залишається порівняно нечисленною, хоча за останнє десятиліття вона сформувалася достатньо, щоб більше не спиратися на самі лише доктринальні побудови.

Отже, поєднання в адміністративному договорі елементів договірного регулювання з владною природою публічного управління справді зумовлює звернення до цивільно-правових конструкцій – щодо укладення, тлумачення, зміни, припинення та недійсності договорів, – однак таке звернення не може бути механічним.

Обмеження має конституційне походження. Засади свободи договору, автономії волі та юридичної рівності сторін, що становлять методологічне ядро приватноправового регулювання, поширюються на адміністративний договір лише в обмеженому обсязі, оскільки договірна свобода владної сторони є не проявом автономії волі, а формою здійснення компетенції, межі якої визначені частиною другою статті 19 Конституції України. Відтак кожне запозичення приватноправового припису потребує попередньої перевірки на сумісність із публічно-правовим режимом відповідних відносин. Аналогія тут допустима для врегулювання договірної форми реалізації публічного управління, але не для трансформації її владної сутності.

Нормативна дефініція, закріплена пунктом 16 частини першої статті 4 КАС України, має для цієї проблематики подвійне значення. Вимога укладення договору на підставі закону є конститутивною ознакою, відсутність якої не може бути компенсована аналогією: у такому разі правочин не набуває ознак адміністративного договору, а аналогія

спрямовувалася б на конструювання самої підстави владної діяльності, що охоплюється заборонаю частини шостої статті 7 КАС України.

Нарешті, оцінка допустимості аналогії має враховувати вид договору: угоди між органами місцевого самоврядування та угоди владних суб'єктів із недержавними суб'єктами різняться за природою й не можуть підпорядковуватися єдиному режиму.

Література:

1. Адміністративне судочинство : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. 2-ге вид., переробл. і доп. К. : Істина, 2011. 304 с.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 24. Ст. 170
3. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190
4. Про соціальні послуги: Закон України від 19.06.2003 року. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 45. Ст. 358

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-688-1-40>

DIGITALIZATION AS A DIRECTION OF MODERNIZATION OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF THE ACTIVITIES OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF UKRAINE

ЦИФРОВІЗАЦІЯ ЯК НАПРЯМ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ

Kravchenko R. A.

*PhD Student at the Department of Law
Private Higher Educational Institution
“University of Modern Knowledge”
ORCID ID: 0009-0005-1010-7252*

Кравченко Р. А.

*аспірант кафедри права
Приватного вищого навчального
закладу
«Університет сучасних знань»,
ORCID ID: 0009-0005-1010-7252*

Сучасний етап розвитку Української держави характеризується поступовим, але незворотним переходом усіх сфер публічно-владної діяльності до цифрового середовища. Цифровізація перестала бути суто технічним явищем і набула значення самостійного вектора державної політики, що змінює як зміст управлінських процесів, так і правові