УДК 342.9 *DOI: https://doi.org/10.32631/vca.2023.1.49*

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,
кандидат юридичних наук
(Адвокат, м. Харків)

ДО ПИТАННЯ АДМІНСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

У статті з урахуванням чинного законодавства, судової практики і наукових праць адміністративного спрямування досліджено сутність та основні ознаки адміністративного договору. Наголошено, що використання адміністративних договорів у практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації є відображенням еволюції національного адміністративного права у напрямі: демократизації, орієнтації на принципи належного урядування, зокрема, участі та консенсусу, ефективності та результативності, інноваційності та відкритості до змін, а також підвищення ефективності публічного управління шляхом поступового утвердження більш гнучких форм взаємодії суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі з приватними суб'єктами, заснованої на співпраці, партнерстві та взаємній відповідальності.

Звернено увагу, що адміністративний договір відповідно до чинного законодавства є спеціальним інструментом публічної адміністрації з нормативно обмеженою сферою застосування. У результаті проведеного аналізу зроблено висновок, що конститутивною ознакою адміністративного договору слід вважати його спрямованість на реалізацію адміністративно-правових норм, що знаходить своє вираження у характері правових наслідків договору, а саме –виникненні, зміні або припиненні адміністративно-правових відносин.

Визначено, що у сфері земельних відносин більшість договорів, в тому числі за участю суб'єктів владних повноважень, спрямована на реалізацію норм цивільного права. Адміністративні договори в зазначеній сфері натомість мають досить обмежену сферу застосування, є горизонтальними і виконують координаційну функцію, забезпечуючи взаємодію, узгодженість дій, обмін інформацією та ресурсами, спільну реалізацію державної політики у сфері земельних відносин.

Ключові слова: *адміністративний договір, інструменти публічної*

адміністрації, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, земельні відносини, державна політика у сфері земельних відносин

Постановка проблеми. З часів незалежності України, а зокрема, зі становленням адміністративного судочинства, інститут адміністративного договору почав впроваджуватись в законодавство. Адміністративні договори складають частину юридичної реальності і вже недоцільно ставити питання про прийнятність чи неприйнятність даної форми реалізації владних управлінських повноважень[1].

Незважаючи на те, що проблематиці адміністративних договорів у науці адміністративного права, починаючи з 2000-х років, приділяється досить значна увага як у окремих наукових статтях, навчальних посібниках, так і в дисертаційних дослідженнях, зокрема такими дослідниками як К. Афанасьєв, В. Бевзенко, Ю. Битяк, В. Біла, А. Гуд, О. Джафарова, О. Зима, О. Піддубний, М. Смокович, Н. Добровольська, О. Константий, Р. Куйбіда, О. Марченко, Р. Мельник, – адміністративні договори у площині земельних відносин залишаються майже не дослідженими.

Враховуючи, що нормативне визначення адміністративного договору сьогодні міститься лише у процесуальному кодексі, який продовжує залишатися орієнтиром для теоретико-правових досліджень, сутність, мета та конститутивні ознаки адміністративного договору тлумачаться по-різному як у судовій практиці, так і в наукових дослідженнях, проблематика адміністративного договору, зокрема і у сфері земельних відносин, продовжує залишатися актуальною та потребує подальших наукових розвідок.

Враховуючи відсутність комплексних наукових досліджень, присвячених адміністративним договорам у сфері земельних відносин, *метою* даної статті є: 1) дослідження сутності та основних ознак адміністративного договору з урахуванням чинного законодавства, судової практики і наукових праць адміністративного спрямування; 2) визначення специфіки адміністративних договорів у сфері земельних відносин

Виклад основного матеріалу. Як зазначає Н. Добровольська, адміністративний договір є важливим правовим інструментом у сфері публічного управління, за допомогою якого це управління набуває рис кооперації та партнерства. Цей підхід дозволяє збалансувати і вдосконалити традиційно владно-розпорядчий характер відповідної діяльності через запровадження альтернативного адміністративно-погоджувального формату взаємодії. Адміністративний договір становить вагомий (хоч і не єдиний) прояв диспозитивного методу правового регулювання, значення якого в українському адміністративному праві постійно зростає[2]. Цілком погоджуючись із наведеним, слід також відмітити, що використання

[1] Джафарова О. Місце адміністративних договорів в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Форум права.* 2009. № 2. С. 108.

[2] Добровольська Н. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція.* 2020. № 3 (28). С. 28.

адміністративних договорів у практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації є відображенням еволюції національного адміністративного права у напрямі: демократизації, орієнтації на принципи належного урядування, зокрема, участі та консенсусу, ефективності та результативності, інноваційності та відкритості до змін, а також підвищення ефективності публічного управління шляхом поступового утвердження більш гнучких форм взаємодії суб'єктів публічної адміністрації, у тому числі з приватними суб'єктами, заснованої на співпраці, партнерстві та взаємній відповідальності. Така договірна форма взаємодії потенційно може сприяти формуванню довіри до публічної влади та, як наслідок, зменшенню конфліктності у відносинах між публічною адміністрацією та адресатами її рішень. Однак адміністративний договір не може розглядатися як заміна іншим, більш універсальним інструментам публічної адміністрації (насамперед таким як нормативно-правові та адміністративні акти), а функціонує як спеціальний і, водночас, доповнюючий інструмент, який розширює арсенал правових засобів впливу держави.

Афанасьєв К, який одним із перших за часів незалежності України здійснив теоретико-правове дослідження адміністративних договорів в практичній діяльності суб'єктів публічної адміністрації, зазначав, що «перспективним напрямком удосконалення державного управління у нових умовах є… використання органами виконавчої влади України в їх правотворчій і правозастосовчій діяльності адміністративних договорів, до головних переваг яких як форми державного управління слід віднести: універсальний характер даного правового акта, що містить як регулятивний, правозастосовчий, так і правоохоронний аспекти; значні потенційні можливості договірного регулювання суспільних відносин в умовах децентралізації та деконцентрації державної влади; забезпечення процесів можливого зближення публічно-правових і приватноправових засад у сучасному державному управлінні; можливості реального гарантування захисту конституційних прав громадянина і людини, прав колективних суб'єктів адміністративного права, не наділених державно-владними повноваженнями, в управлінських відносинах з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, реалізації громадянами України права на участь у державному управлінні; забезпечення ефективного судового захисту учасників адміністративних договорів у випадку порушення прийнятих зобов'язань, у тому числі «владною» стороною»[1]. Підтримуючи К. Афанасьєва щодо перспективності використання адміністративних договорів в контексті підвищення ефективності публічного управління, окремі переваги даного інструменту публічної адміністрації, визначені науковцем, вбачаються дискусійними. Зокрема ефективність судового захисту залежить не від типу обраного інструменту, а від сукупності системних чинників – практичного застосування усіх без винятку елементів

[1] Афанасьєв К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. С. 2-3.

верховенства права, рівня незалежності судової влади, відсутності корупційних практик та адміністративного тиску, реального виконання судових рішень тощо, а тому твердження Афанасьєва К. про «забезпечення ефективного судового захисту учасників адміністративних договорів у випадку порушення прийнятих зобов'язань», як однієї з головних переваг адміністративного договору, видається декларативною та такою, що не враховує системних факторів. Те саме стосується і тези науковця щодо «можливості реального гарантування захисту конституційних прав громадянина і людини, прав колективних суб'єктів адміністративного права». Адміністративний договір виступає засобом фіксації взаємних зобов'язань сторін, засвідчує досягнення певного компромісу між суб'єктами публічної адміністрації або суб'єктом публічної адміністрації та приватним суб'єктом адміністративного права, водночас сам факт укладення адміністративного договору не гарантує своєчасного та належного виконання взятих зобов'язань і не може розглядатися як самодостатній інструмент реального гарантування та захисту прав без наявності відповідних системних передумов. Окрім того договірна форма не створює додаткових гарантій порівняно з іншими інструментами публічної адміністрації.

Насамкінець теза про універсальний характер адміністративного договору, сформульована К. Афанасьєвим, на наш погляд є дискусійною як у доктринальному, так і в нормативному вимірах. По-перше, функціональні особливості договірної форми обмежують сферу її застосування у публічному управлінні тими, де публічний інтерес може реалізовуватися через координацію, співпрацю та волеузгодження, а не через імператив. Зокрема Піддубний О. обґрунтовано звертає увагу на те, що наділення суб'єкта владних повноважень договірною правоздатністю не означає можливості заміни будь-якого нормативно-правового чи адміністративного акта адміністративним договором. Ілюструючи хибність підходу до абсолютизації договірної форми, дослідник наводить приклад гіпотетичної заміни постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження правил дорожнього руху» адміністративними договорами з асоціаціями автоперевізників, клубами автолюбителів і пішоходів щодо взяття ними на себе обов'язків дотримуватися відповідних правил[1]. Даний приклад на наш погляд наочно ілюструє дискусійність тези про універсальний характер адміністративного договору. Тобто адміністративна договірна компетенція має проявлятися в таких випадках, де існування договору є доцільним і необхідним[2], а не як універсальний інструмент публічної адміністрації. При цьому, якщо порівнювати сторони цивільно-правового й адміністративного договору, то в першому випадку договірні правовідносини є способом існування суб'єкта, а в другому – винятковим видом діяльності, загалом не

[1] Піддубний О. Про межі диспозитивності під час укладення адміністративного договору в порівнянні із цивільно-правовим договором. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Сер.: Юриспруденція. 2020. № 43. С. 45.

[2] Піддубний О. Про межі диспозитивності під час укладення адміністративного договору в порівнянні із цивільно-правовим договором. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Сер.: Юриспруденція. 2020. № 43. С. 45.

властивим суб'єкту, але за певних умов прийнятним чи необхідним задля оптимальної реалізації публічного інтересу та організації повноважень суб'єкта у формі договірних зобов'язань, які є ні чим іншим, як співвідношенням суб'єктивного права та суб'єктивного обов'язку[1].

По-друге, з урахуванням положень чинної редакції Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір виступає саме спеціальним, а не універсальним інструментом із нормативно окресленою та обмеженою сферою застосування. Аналізуючи нормативну дефініцію адміністративного договору у Кодексі адміністративного судочинства України, Н. Добровольська звертає увагу, що він може укладатися лише у разі прямого нормативного означення допустимості договірної форми впорядкування того чи іншого сегменту владної діяльності, за відсутності загальноабстрактної інструментальної дозволеності та можливості вибору публічними адміністраціями форми реалізації (акт чи договір) власної компетенції на основі прикладної доцільності. Тобто адміністративний акт залишається основним правовим інструментом публічного адміністрування, адміністративний договір – закріплений позитивним правом виняток[2].

Водночас, не применшуючи значення адміністративного договору, слід погодитися із німецьким адміністративістом Е. Шмідт-Ассманном, що адміністративний договір стає тим інститутом, який не поступається адміністративному акту в своїй праводержавній цінності. Навіть жорстко зв'язане компетенціями право ЄС не скам'яніло у формах одностороннього визначення, а рішуче визнає публічно-правові та приватноправові договори засобом діяльності Співтовариств[3]. Дослідник також зазначає, що «поряд із регуляторними формами адміністративних дій слід аналізувати процеси досягнення консенсусу…коли стикаються інтереси індивіда, об'єднань, суспільства й адміністративних органів»[4]. Адміністративний договір Шмідт-Ассманн Е. описує саме з позиції «консенсуальної діяльності», як «юридичну форму кооперативного публічного адміністрування»[5].

Отже, в контексті вищенаведеного, вважаємо за доцільне зупинитися на нормативному визначенні адміністративного договору, яке на сьогодні міститься лише в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України).

---

[1] Піддубний О. Про межі диспозитивності під час укладення адміністративного договору в порівнянні із цивільно-правовим договором. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Сер.: Юриспруденція. 2020. № 43. С. 45.

[2] Добровольська Н. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція.* 2020. № 3 (28). С. 31.

[3] Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. Київ: К.І.С., 2009. С. 394.

[4] Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. Київ: К.І.С., 2009. С. 19.

[5] Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. Київ: К.І.С., 2009. С. 393.

Відповідно до п. 16 ст. 4 КАС України адміністративний договір – 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 його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: 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[1].

Щодо якості, чіткості та однозначності розуміння законодавчого формулювання поняття адміністративного договору думки вітчизняних науковців різняться. Частина дослідників зазначає, що нормативне визначення є достатньо чітко сформульованим для практичного застосування, тоді як інші вважають його недостатньо конкретизованим, що створює правову невизначеність та ускладнює тлумачення на практиці. Так В. Біла зазначає, що законодавче формулювання варто визнати досить вдалим, оскільки предметом адміністративного договору може ставати і та частина компетенції суб'єкта публічної адміністрації, що не має управлінського характеру, наприклад надання адміністративних послуг[2]. Ми ж підтримуємо позицію науковців, зокрема О. Константия, що «широке» нормативне визначення поняття «адміністративного договору» у КАС України (до 15 грудня 2017 р.), більш відповідало доктринальним науковим підходам до розуміння цієї форми публічного адміністрування, а також закордонному досвіду. У п. 16 ч. 1 ст. 4 редакції КАС України, чинної із 15 грудня 2017 р., законодавцем запроваджено «вузький» підхід до нормативного визначення поняття адміністративного договору[3]. Зима О. також слушно звертає увагу, що припис КАС України містить вичерпний перелік договорів, які належать до числа адміністративних. Багато договорів, які раніше розглядались як адміністративні, потрапили у «сіру зону». Немає належних підстав, щоб віднести їх до числа цивільних, господарських, трудових чи інших відомих груп договорів, однак і під нове визначення адміністративного договору вони не підпадають[4].

На думку В. Білої установлення видів-випадків укладання адміністративних договорів у ст. 4 КАС України не свідчить про вичерпність їх переліку, бо законодавцем указано лише на ті їх види, що можуть бути предметом оскарження в адміністративних судах, а на окремі їх різновиди

[1] Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. ст. 446.

[2] Біла В. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і Безпека.* 2019. № 4. С. 44.

[3] Константий О. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 2. С. 135.

[4] Зима О. Про адміністративний договори: сучасні проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2019. № 58. С. 29.

вказано в інших статтях КАС України[1]. Із наведеною позицією погодитися складно з огляду на таке. По-перше, інші норми КАС України не встановлюють «нові» види адміністративних договорів, а лише оперують уже визначеним у ст. 4 поняттям або конкретизують процесуальні особливості розгляду окремих категорій справ, а тому вони не можуть слугувати аргументом на користь розширювального тлумачення переліку випадків укладення адміністративних договорів, визначених ст. 4. По-друге, у наведеному висновку наявна внутрішня логічна суперечність. Твердження про те, що законодавцем у ст. 4 КАС України визначено лише ті види адміністративних договорів, які можуть бути предметом оскарження в адміністративних судах, фактично виходить із обмеженого характеру цього переліку. Водночас твердження про існування «інших» різновидів адміністративних договорів, зафіксованих в інших статтях КАС України, передбачає наявність додаткових різновидів договорів, не охоплених ст. 4, але таких, що все одно перебувають у сфері дії цього ж процесуального акта. Такий підхід є непослідовним, оскільки неможливо одночасно стверджувати про обмеженість переліку адміністративних договорів у ст. 4 КАС України та визнавати існування інших їх різновидів у межах того самого Кодексу без прямого нормативного закріплення.

Виходячи з формально-юридичного тлумачення відповідної норми, у п. 16 ст. 4 КАС України використано конструкцію закритого переліку, що за правилами юридичної техніки свідчить про його вичерпний характер, однак, це не знімає питання про його відповідність сучасним потребам публічного управління.

Окремо слід зупинитися на ознаках адміністративного договору. Так, на відміну від попередньої редакції КАС України, в якій адміністративний договір визначався як «дво- або багатостороння угода», у чинній редакції Кодексу адміністративний договір визначено як «спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи».

З приводу такого формулювання О. Константий зокрема зазначає, що воно є суперечливим, оскільки адміністративний договір за його правовою природою апріорі (теоретично) не є правовим актом (рішенням) суб'єкта (суб'єктів) владних повноважень[2]. Водночас далі науковець робить висновок, що законодавець під час визначення поняття адміністративного договору під словами «правовий акт» мав на увазі не власне правовий юридичний акт (форму рішення) суб'єкта владних повноважень, а його відповідні «дії» (діяльний, динамічний) аспект розуміння поняття «акт») для досягнення (формування) узгодженої волі його сторін (суб'єктів владних повноважень або суб'єкта владних повноважень та іншої (приватної) особи), яка отримує формальне закріплення в юридичній формі документу – договору, угоди,

[1] Біла В. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і Безпека.* 2019. № 4. С. 45.

[2] Константий О. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 2. С. 135.

протоколу, меморандуму тощо[1]. Н. Добровольська в даному контексті пропонує трактувати «правовий акт» посередністю двох ознак: «правовий» (першочергово констатує юридичну значимість адміністративних договорів, породження ними динаміки правовідносин, динаміки правових статусів чи правоперешкоджальних наслідків) і «акт» (у значенні формалізованої дії). Тобто природа адміністративного договору корелює з видом правомірних юридичних фактів – юридичним актом, але ніяк не може ототожнюватися з адміністративним актом[2]. На наш погляд, на відміну від попередньої редакції КАС України, формулювання законодавцем дефініції адміністративного договору через категорію «правовий акт» видається термінологічно суперечливим, а доктринальні підходи, спрямовані на функціональне тлумачення цього поняття, мають компенсаторний характер.

Ще однією ознакою, яка випливає із нормативного визначення адміністративного договору, є «волеузгодження сторін», що відрізняє адміністративний договір від адміністративного акта як одностороннього владного волевиявлення. Окрім того, як слушно відзначає В. Біла, саме ця ознака відмежовує адміністративний договір нормативного характеру від спільного нормативно-правового акта[3]. З огляду на що хибною вважаємо позицію Потапенка І., який визначає адміністративний договір як адміністративний акт підзаконного характеру, що приймається в рамках закону і наявної в уповноваженого державою органу компетенції[4]. Окрім того у такому підході необґрунтованим видається змішування індивідуального («адміністративний акт») та нормативного («підзаконного характеру») регулювання. Адміністративні договори, адміністративні акти та нормативно-правові акти є самостійними і водночас принципово відмінними за своєю правовою природою інструментами публічної адміністрації.

Предметом адміністративного договору згідно КАС України є взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері. Таке відсилання законодавця до публічно-правової сфери спрямоване на відмежування адміністративних договорів від договорів, які укладаються у приватноправовій площині. Так згідно позиції Верховного Суду метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів, в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиво приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов'язком

[1] Константий О. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 2. С. 135.

[2] Добровольська Н. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція.* 2020. № 3 (28). С. 29.

[3] Біла В. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і Безпека.* 2019. № 4. С. 44.

[4] Потапенко І. Природа адміністративного договору як регулятора адміністративних правовідносин. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* Серія: Право. 2014. № 1106. Вип. 17. С. 274.

(предметна компетенція). Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи господарських договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм (Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19)[1].

Водночас наявність волеузгодження сторін адміністративного договору закономірно зумовлює наявність окремих інтересів його учасників. Відповідно, якщо сторонами адміністративного договору виступають суб'єкти владних повноважень, то цілком логічно представляти мету договору в задоволенні публічних інтересів. Утім, коли в договірні відносини з публічною адміністрацією вступають юридичні та фізичні особи, рушійною силою їх дій виступає перш за все інтерес приватний. З огляду на це обґрунтованим видається підхід, відповідно до якого метою адміністративного договору є також досягнення суспільно значущих результатів[2].

В контексті наведеного водночас слід погодитися із Р. Мельником, В. Бевзенком, що виконання публічного завдання (задоволення публічного інтересу) не є визначальною ознакою адміністративного договору, оскільки суб'єкт публічної адміністрації може досягати публічних цілей також шляхом укладання приватноправового договору. Діючи у приватноправових формах самостійно або через утворені юридичні особи, публічна адміністрація забезпечує задоволення публічного інтересу, проте керуючись у такій діяльності нормами не адміністративного, а цивільного або господарського права[3]. Так само слід погодитися із дослідниками в тому, що і суб'єктний критерій не може вважатися визначальною ознакою адміністративного договору, оскільки суб'єкти публічної адміністрації є також учасниками цивільних і господарських правовідносин, відповідно, можуть укладати цивільно-правові і господарсько-правові договори. Отже сам по собі факт участі суб'єкта публічної адміністрації у договірних відносинах **не трансформує автоматично** такий договір в адміністративний.

Як критерій розмежування цивільних і адміністративних договорів не може використовуватися і така ознака як «наявність відносин влади і підпорядкування між учасниками договору», оскільки велика кількість адміністративно-правових відносин не є владними за своїм характером, а відтак – адміністративний договір не обов'язково буде характеризуватися владними рисами[4].

Аналогічно й така ознака як «реалізація функцій держави, що

[1] Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86241652.

[2] Біла В. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і Безпека.* 2019. № 4. С. 44.

[3] Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. С. 293-294.

[4] Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. С. 293-294.

виражається у повноваженнях конкретного органу, встановлених законодавством», яку нерідко відносять до визначальних характеристик адміністративного договору, не може розглядатися як обов'язкова. Наведене яскраво простежується у сфері земельних відносин, зокрема в договірних відносинах щодо оренди земель державної та комунальної власності. Відповідно до ст. 122 Земельного кодексу України вирішення питань щодо передачі земельних ділянок у власність або у користування із земель державної чи комунальної власності належить до компетенції відповідного органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, через які також згідно ст. ст. 83, 84 Земельного кодексу набувається та реалізується право комунальної власності на землю та право державної власності на землю[1]. Тобто органи виконавчої влади та органи місцевого врядування реалізують функцію управління землями державної/комунальної власності. Водночас реалізація такої управлінської функції не зумовлює адміністративно-правовий характер договору оренди земельної ділянки державної або комунальної власності. Усталеною є судова практика, відповідно до якої договори оренди земель, в тому числі державної та комунальної, визнаються цивільно-правовими договорами та регулюються нормами цивільного права[2]. Так у правовому висновку Верховного Суду зазначається, що «…Міськрада під час здійснення повноважень власника землі є рівноправним суб'єктом земельних відносин. Суд дійшов висновку, що в орендних відносинах виникає спір про цивільне право, оспорювання права оренди на спірні земельні ділянки не має вирішуватися за правилами адміністративного судочинства, адже адміністративний суд позбавлений правових (законодавчих) можливостей установлювати (визнавати) належність права оренди на земельні ділянки…відповідач як власник землі вільний у виборі суб'єкта щодо надання йому права оренди земельної ділянки в порядку, встановленому законом, при цьому він не здійснював владних управлінських функцій. З огляду на зміст позовних вимог, характер спірних правовідносин, обставини, встановлені судами попередніх інстанцій, та враховуючи суб'єктний склад учасників справи, Велика Палата Верховного Суду вважає, що цей спір має вирішуватися в порядку господарського судочинства»[3].

В контексті наведеного слід погодитися із Р. Мельником, В. Бевзенком, що під час розмежування адміністративного договору та приватноправового договору необхідно базуватися на сучасному розумінні суті та меж юридичного регулювання адміністративного права. Про адміністративний договір необхідно вести мову в тих випадках, коли: він спрямований на реалізацію норм адміністративного права та, відповідно, виникнення, зміну, припинення адміністративно-правових відносин; покладені ним

[1] Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 3-4. ст. 27.

[2] Постанова Верховного Суду від 3 квітня 2019 року у справі № 727/1002/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/81171420

[3] Постанова Верховного Суду від 3 квітня 2019 року у справі № 727/1002/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/81171420.

зобов'язання або розпорядження, які реалізуються у його межах, носять адміністративно-правовий характер[1].

Висновки. Конститутивною ознакою адміністративного договору слід вважати його спрямованість на реалізацію адміністративно-правових норм, що знаходить своє вираження у характері правових наслідків договору, а саме – у виникненні, зміні або припиненні адміністративно-правових відносин. При цьому договірна свобода сторін у межах адміністративного договору має обмежений нормами адміністративного права характер.

Водночас слід констатувати, що на практиці нерідко трапляються випадки, коли кваліфікація договору як адміністративного ускладнена через його змішаний характер, зокрема це стосується сфери земельних відносин, в якій поєднуються елементи адміністративного та цивільно-правового регулювання. У зв'язку з цим для коректного розмежування адміністративних і приватноправових договорів на наш погляд доцільно застосовувати комплексний підхід, що передбачає сукупний аналіз змісту договору, його мети та характеру правових наслідків.

У сфері земельних відносин більшість договорів, в тому числі за участю суб'єктів владних повноважень, спрямовані на реалізацію норм цивільного права. Адміністративні договори в зазначеній сфері натомість мають досить обмежену сферу застосування, є горизонтальними і виконують координаційну функцію, забезпечуючи взаємодію, узгодженість дій, обмін інформацією та ресурсами, спільну реалізацію державної політики у сфері земельних відносин.

Зокрема серед адміністративних договорів у сфері земельних відносин можна виокремити договори, спрямовані на: 1) визначення порядку взаємодії та обмін зобов'язаннями між суб'єктами формування та реалізації державної політики у сфері земельних відносин, наприклад: тристоронній Меморандум про співпрацю між Мінагрополітики, Державною службою України з питань геодезії, картографії та кадастру та Національним агентством з питань запобігання корупції, який включає План заходів щодо мінімізації корупційних ризиків у діяльності Держгеокадастру[2]; 2) врегулювання питань надання адміністративних послуг, наприклад Меморандум про співробітництво між Головним управлінням Держгеокадастру у Волинській області та департаментом «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» Луцької міської ради у сфері надання адміністративних послуг[3]; предметом Меморандуму є співпраця за такими напрямками: організація надання адміністративних послуг через департамент «Центр надання

[1] Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. С. 293-294.

[2] Мінагрополітики та НАЗК підписали меморандум щодо зменшення корупційних ризиків у земельній сфері. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/minagropolitiki-ta-nazk-pidpisali-memorandum-shchodo-zmenshennya-korupcijnih-rizikiv-u-zemelnij-sferi.

[3] Меморандум про співробітництво між Головним управлінням Держгеокадастру у Волинській області та департаментом «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» Луцької міської ради у сфері надання адміністративних послуг. URL: https://www.lutskrada.gov.ua/documents/memorandum-pro-spivrobitnytstvo-mizh-holovnym-upravlinniam-derzhheokadstru-u-volynskii-obl-ta-tsnap

адміністративних послуг у місті Луцьку» Луцької міської ради; реалізація державної політики у сфері земельних відносин; взаємодія з ЦНАП для належної організації надання таких послуг, у тому числі здійснення адміністраторами прийому заяв суб'єктів звернень, видачі їм оформлених результатів надання адміністративних послуг або рішень про відмову в їх наданні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Афанасьєв К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2002. 173 с.

2. Біла В. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і Безпека.* 2019. № 4. С. 43–48.

3. Джафарова О. Місце адміністративних договорів в адміністративній діяльності правоохоронних органів. *Форум права.* 2009. № 2. С. 108–111.

4. Добровольська Н. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція.* 2020. № 3 (28). С. 28–34.

5. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 3-4. ст. 27.

6. Зима О. Про адміністративний договори: сучасні проблеми правового регулювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2019. № 58. С. 27–31.

7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. ст. 446.

8. Константий О. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 2. С. 133–137.

9. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

10. Меморандум про співробітництво між Головним управлінням Держгеокадастру у Волинській області та департаментом «Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку» Луцької міської ради у сфері надання адміністративних послуг. URL: https://www.lutskrada.gov.ua/documents/memorandum-pro-spivrobitnytstvo-mizh-holovnym-upravlinniam-derzhheokadstru-u-volynskii-obl-ta-tsnap

11. Мінагрополітики та НАЗК підписали меморандум щодо зменшення корупційних ризиків у земельній сфері. URL: https://www.kmu.gov.ua/news/minagropolitiki-ta-nazk-pidpisali-memorandum-shchodo-zmenshennya-korupcijnih-rizikiv-u-zemelnij-sferi

12. Піддубний О. Про межі диспозитивності під час укладення адміністративного договору в порівнянні із цивільно-правовим договором.

Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2020. № 43. С. 44–47.

13. Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/86241652

14. Постанова Верховного Суду від 3 квітня 2019 року у справі № 727/1002/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/81171420

15. Потапенко І. Природа адміністративного договору як регулятора адміністративних правовідносин. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна.* Серія: Право. 2014. № 1106. Вип. 17. С. 272–274.

16. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. Київ: К.І.С., 2009. 552 с.

Стаття надійшла до редакції 28.05.2023

Olexander Ol. MOZHOVYI
PhD in Law
(Lawyer, Kharkiv, Ukraine)

ON THE ISSUE OF ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN THE SPHERE OF LAND RELATIONS

The article, taking into account current legislation, judicial practice and scientific research in the administrative field, examines the essence and main features of an administrative contract. It is emphasized that the use of administrative contracts in the practical activities of public administration entities is a reflection of the evolution of national administrative law in the direction of: democratization, orientation on the principles of good governance, in particular, participation and consensus, efficiency and effectiveness, innovation and openness to change, as well as increasing the efficiency of public administration through the gradual establishment of more flexible forms of interaction between public administration entities, including with private entities, based on cooperation, partnership and mutual responsibility.

It is determined that an administrative contract in accordance with current legislation is a special instrument of public administration with a normatively limited scope of application. As a result of the analysis, it was concluded that the constitutive feature of an administrative contract should be considered its focus on the implementation of administrative legal norms, which is expressed in the nature of the legal consequences of the contract, namely, in the emergence, change or termination of administrative legal relations.

It was determined that in the field of land relations, the majority of contracts, including those involving subjects of power, are aimed at the implementation of civil law norms. Administrative contracts in this area, on the other hand, have a rather limited scope of application, are horizontal and perform a coordination

function, ensuring interaction, consistency of actions, exchange of information and resources, joint implementation of state policy in the field of land relations.

Key words: *administrative contract, public administration instruments, subject of power, administrative proceedings, land relations, state policy in the field of land relations.*