

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.5>

Н. В. Добровольська, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та господарського права
Одеського національного університету імені І. І. Мечникова

АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР: ОСМИСЛЕННЯ НОРМАТИВНОЇ ДЕФІНІЦІЇ

Статтю присвячено аналізу офіційного визначення адміністративного договору, що надане в КАС України, його порівнянню з усталеними доктринальними поглядами на цей інструмент публічного адміністрування. Надано детальну характеристику онтологічного, суб'єктного, методологічного, формального, змістовного, компетенційно-установчого та тематичного критеріїв ідентифікації адміністративних договорів. Їхні нормативно зафіксовані ознаки використано для обґрунтування позицій автора в дискусійних питаннях теоретичного освоєння адміністративних договорів (зокрема, стосовно їхньої загальної юридичної природи, ймовірної джерельності, позитивно-правової дозволеності, видового різноманіття); при цьому враховано галузево-цільовий контекст офіційної дефініції, придатність якої для теорії адміністративного права є допустимою (дещо вимушеною), а не ідеальною. Заперечуються погляди про отождошення природи адміністративних договорів із адміністративними актами, деталізуються способи їх розмежування (у разі, коли всі форми володіють ознаками кооперативного адміністрування). Розкрито важливість методологічних ознак формування змісту адміністративних договорів (у порівнянні зі спільними адміністративними актами) та його формальних властивостей (у порівнянні з адміністративними актами «за згодою»). Визначено галузеву універсальність і загальноправову обмеженість термінологічного позначення змісту адміністративних договорів, який включає сервісну активність суб'єктів владних повноважень, але не може охоплювати «адміністративними» завданнями межі всього публічно-правового буття. Аналіз тематичних різновидів адміністративних договорів дав змогу автору обґрунтувати: необхідність розширення суб'єктного складу договорів про взаємодію; зайвість спеціального нормативного припису про юридичну основу договорів щодо бюджетних коштів; абстрактність загальної вказівки про укладення адміністративного договору «замість» індивідуального акта. Запропоновано відповідні вдосконалення офіційного трактування дослідженого інструменту публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративний договір, волеузгодження, джерела адміністративного права, інструменти публічного адміністрування, кооперативне адміністрування, публічна адміністрація, співпраця.

N. V. Dobrovol'ska. Administrative contract: analysis of the normative definition

This article deals with the official definition of the administrative contract, which is given in The Code of Administrative Proceedings of Ukraine; it also focuses on a comparison with well-established doctrinal views on this instrument of public administration. The characteristic of ontological, subjective, methodological, formal, meaningful, competence-established and thematic identity criteria of administrative contract is given. Their legally fixed features are used to justify the author's positions in discussion points of the theoretical analysis of administrative contracts (in particular, on their general legal nature, possible sources of law, positive legal permission, their species diversity); sectoral and target context of the official definition, which suitability for the theory of administrative law is permissible (even forced), but not perfect, is also taken into account. The views that equate the nature of administrative contracts and administrative acts are denied, the ways of defining them (in cases where all forms have signs of cooperative administration) are detailed. Disclosed the importance of methodological signs of formation of an administrative contract's content (in comparison with administrative acts "by agreement"). Defined its sectoral universality, but also a general legal lack of terminological definitions of administrative contract's content, which consists service activity of authorities, but with its assignment it is not able to expand all the public law being. The analysis of thematic variety of administrative contracts allowed the author to justify: the necessity to expand a composition of subjects in cooperation agreements; that the special normative requirement for the treaty's basis about budgetary funds is not needed; the general reference that regulate conclusion of the administrative contract "instead of" individual act is conditional and abstractive. Suggested relevant improvements of the official interpretation of the researched instrument of public administration.

Key words: administrative contract, parties' agreement, sources of administrative law, instruments of public administration, cooperative administration, public administration, cooperation.

Постановка проблеми. Адміністративний договір виступає важливим правовим інструментом публічного адміністрування, посередністю якого останнє набуває ознак кооперативності, партнерства, коли традиційний владно-розпорядчий характер відповідної активності врівноважується і удосконалюється шляхом введення альтернативи у вигляді адміністративно-погоджувального формату взаємодії. Адміністративний договір є суттєвим (але, зрозуміло, не єдиним) проявом диспозитивного методу правового регулювання, значення якого у вітчизняному адміністративному праві постійно зростає. З огляду на сьогоденішню регулятивну роль і тим більше на зазначені якісно-стилістичні тенденції, належне й узгоджене розуміння, позитивно-правове забезпечення, трактування та застосування адміністративного договору виступає нагальним (із динамікою зростання) напрямком пізнавального пошуку.

© Н. В. Добровольська, 2020

Офіційну дефініцію адміністративного договору надано в п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України (редакція від 3 жовтня 2017 р.), де розкрито змістовні, суб'єктні, формальні та предметні особливості відповідного інструменту/форми правової активності суб'єктів владних повноважень. Водночас нове визначення (з 2005 до 2017 р. кодекс закріплював інше, умовно іменоване «старим», трактування адміністративного договору) не вирішило всіх попередніх проблем досліджуваної категорії (ні доктринальних, ні прикладних), породило додаткові дискриптивні дилеми, навіть змінило загальний інтерпретаційний підхід (із «широкого» на «вузький»). Нині спостерігається актуалізація аналізу проблем адміністративного договору, породжена і праксеологічними, і науковими потребами (розв'язання традиційних питань інтенсифіковане позитивно-правовими змінами).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасна проблематика адміністративних договорів (їхні поняття, характерні риси, класифікація, організаційне та юрисдикційне забезпечення) розглядається у працях багатьох вітчизняних адміністративістів, а саме її вивчають такі науковці: К.К. Афанасьєв, В.Р. Біла, А.М. Гуд, О.Т. Зима, О.В. Константи́й, Р.С. Мельник, А.Ю. Осадчий, Н.Р. Поліщук, О.П. Рябченко, Т.М. Тимчишин та інші. Визнаючи цінність наявних доктринальних розробок, змушені вказати на незавершеність наукових розвідок у відповідному напрямі. Адже чимало питань залишається дискусійними: щодо ознак адміністративних договорів, їх імовірної джерельності (публічно-правової нормативності), онтологічної належності, конкретно-видової наповненості, перспектив об'ємно-змістовної динаміки тощо. Показово, що навіть загальне оціночне сприйняття офіційної дефініції адміністративних договорів значно різняться: від переважно критичного (наприклад, О.В. Константи́й) до пріоритетно схвального (наприклад, В.Р. Біла).

Мета статті полягає в дослідженні законодавчого поняття адміністративного договору, визначенні його позитивних і негативних аспектів задля пошуку нових (чи посилення наявних) векторів належного теоретичного освоєння відповідного інструменту адміністрування (сприяння вирішенню наявних протиріч), окресленні перспективних напрямів удосконалення нормативних формулювань.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до п. 16 ч. 1 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; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг» [1]. Сприйняття цитованої легальної дефініції потребує врахування двох застережень: по-перше, вона надається в процесуальному акті вищої юридичної сили, а в адміністративному праві (матеріально-процедурному) може братися за основу розсудів швидше як допустима прийнятність (за відсутності «іншого»), ніж відібрана доречність; по-друге, мета відповідного офіційного трактування адміністративного договору полягала в необхідності окреслення тематичних меж предметної юрисдикції адміністративних судів (що опосередковано підтверджується рідкістю прямих згадувань про адміністративний договір у КАС України – лише в чотирьох статтях). Означене і пояснює наявні критичні судження стосовно законної дефініції (у подібних умовах вона не могла стати довершеною, не задля доктринальної універсальності формулювання виводились), і стимулює відповідні судження, але не нівелює значимості її змісту, адже нормативне визначення стало узагальненням багатьох панівних теоретичних позицій; предметний зв'язок «права» і «процесу» є беззаперечним; приписи (особливо спеціальні) КАС України не вперше стають вимушеним орієнтиром теоретичної адміністративістики (наприклад, у частині трактування категорії «публічна служба» [2, с. 341–342]; розуміння засад адміністративних процедур з огляду на критерії перевірки судом законності рішення, дії чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень). Тому цілком справедливою видається думка про значний вплив нормативної конструкції адміністративного договору на теорію договірного регулювання публічних відносин, детермінований нею «перегляд таких базових категорій теорії адміністративного договору, як мета, предмет і зміст» [3, с. 46–47].

П. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України закріплено низку характерних ознак, які дають змогу ідентифікувати адміністративні договори, але потребують детального розгляду через наявність інтерпретаційної варіативності.

І. Онтологічний критерій: адміністративний договір – це «спільний правовий акт». Подібний опис природи досліджуваного інструменту публічного адміністрування може породити заперечення, оскільки адміністративний договір швидше є «домовленістю» двох або більше сторін (подібно до того як трактуються договори у цивільному праві), ніж владним велінням (що передбачає односторонність, а не «спільність») правомочного суб'єкта. Переконані, що у відповідній характеристиці «правовий акт» помилково буде сприймати як позначення форми імперативного правотворення чи правозастосування (вираження документального підсумку цих процесів). Все-таки схильні його трактувати 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 (про що справед-

ливо зазначалося дослідниками [див. 3, с. 45]). Подібні бачення (хоч і в інших, нібито протилежних, висловлюваннях) обстоює О.В. Константи́й, який спочатку критикує використання в офіційній дефініції посилення на «правовий акт», а потім відмічає що під цими словами законодавець 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 (вираз, об'єктивація) в юридичній формі [4, с. 135].

Оскільки перший критерій відображає висхідну правову природу адміністративного договору, доцільно поставити запитання про ймовірну нормативність останнього. Погляди дослідників різняться: коли одні допускають існування неіндивідуальних адміністративних договорів [див. 4, с. 134; 5, с. 222–225], інші рішуче проти цього заперечують. Наприклад, В.В. Решота зазначає: «Сьогодні за відсутності правового регулювання адміністративних договорів немає можливості виокремлювати їх як окреме джерело адміністративного права. Суди не можуть застосовувати адміністративні договори як нормативну підставу для прийняття відповідних рішень. Вони розглядаються загалом як індивідуальні акти і є предметом розгляду в адміністративних справах, а не нормативною підставою для ухвалення рішень судом» [6, с. 324]. Відсутність єдиного наукового підходу в цьому сегменті доктрини чудово ілюструється спробою поєднання протилежних бачень у одній роботі (не применшуючи теоретичних здобутків вченої), коли з початку «викликають сумнів думки науковців щодо зарахування адміністративного договору до джерел адміністративного права, оскільки він укладається виключно на підставі закону і це передбачає реалізацію положень законодавчого акта як однієї із зовнішніх форм права шляхом використання договору» (подібний аргумент, як видається, може бути придатним і для підзаконних актів, що алогічно), а потім визнається існування видів адміністративних договорів «за наявністю чи відсутністю впливу на третіх осіб (нормативний акт, індивідуальний акт)» [7, с. 184–185].

Стосовно ймовірності нормативних адміністративних договорів, констатуємо в межах лексики першого критерію: термінологія КАС України чітко розмежує «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний акт» (п. 18 і п. 19 ч. 1 ст. 4), а тому словосполучення «спільний правовий акт» швидше допускає варіативність/подвійність юридичного змісту (якби законодавець рішуче обмежував досліджувану форму лише конкретно-регулятивно-разовим типом, він би про це відзначив, як мінімум – стиль і логіка категоріального апарату процесуального закону сприяють цьому). Крім того, низка адміністративних договорів зумовлює набуття владними інституціями нової публічної компетенції (що організаційно значимо для приватного сектору), відіграючи роль апаратних (часто локальних) нормативних актів.

II. Суб'єктний критерій: адміністративний договір укладається у взаємодії «суб'єктів владних повноважень або <...> за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи». Тобто мінімум однією зі сторін адміністративного договору має бути публічна адміністрація. Остання може представлятися будь-яким адміністративним органом у його функціональному (широкому) трактуванні, яким, зокрема, охоплюються утворення, що інституційно не є «органами» (зокрема, і такі носії делегованих повноважень, буття яких є переважно приватноправовим). 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. Адже визнанням і прийняттям є використання владними інституціями приватноправових інструментів у своїй діяльності [див. 2, с. 233; 8, с. 356–377].

III. Методологічний критерій: вчинення адміністративного договору суб'єктами «ґрунтується на їх волеузгодженні». Саме в цьому словосполученні відображається характерна для сутності всіх договорів «домовленість» – як спосіб вироблення змісту, як відображення договірної свободи, як засіб остаточного відмежування досліджуваного інструменту від імперативно-односторонніх адміністративних чи нормативних підзаконних актів. В.Р. Біла дуже влучно наголошує, що адміністративний договір заснований на волеузгодженні, а не волезлитті, причому саме ця ознака відмежує адміністративний договір нормативного характеру від спільного нормативно-правового акта [3, с. 44; 9, с. 9]. Актуалізуючи значимість узгоджувальних засобів у взаємовідносинах між державою, суспільством, людиною, переваги режиму співпраці та партнерства, О.П. Рябенко навіть зазначає доцільність перейменування відповідного інструменту на «адміністративне погодження» [10, с. 44]. Повторно впевнюємося, що збільшувана значимість адміністративних договорів – разовий прояв загальних стилістично-методологічних тенденцій галузі, її зростаючої диспозитивності (а також транспарентності, партисипативності тощо). Тому логічною видається доктринальна позиція: «доки вчені та судді не відмовляться від думки про те, що обов'язковою ознакою адміністративно-правових відносин є їхній владний характер, та доки у предметі господарського права буде виділятися управлінський складник, який насправді не стосується господарського (приватного) права, визначення адміністративного договору буде залишатися нечітким, незрозумілим і ситуативним» [11, с. 292]. Водночас визнана (і конкретно, і загальнорежимно) 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 (ілюстративний приклад – мирова угода у справах про порушення митних правил [див. 12, с. 138–142]).

Незважаючи на зазначене вище, обмеженість якогось елемента свободи договору не робить останній автоматично адміністративним; слід враховувати і міру відповідного обмеження, і наявність/відсутність інших критеріїв. Методологічно такий стан обґрунтовується існуванням процесів не лише цивілізації публічного права, але й зворотно – публіцизації приватного права (що визнано фахівцями обох підсистем).

IV. Формальний критерій: адміністративний договір «має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо». Очевидно, наявність сполучника «тощо» говорить про відкритий перелік найменувань адміністративних договорів, які не обмежуються чотирма конкретно названими. Незважаючи на те, що форма вираження адміністративного договору є зовнішньою ознакою, вважаємо її теоретично вагомою. Вище встановлено, що «волеузгодження» допомагає відрізнити договір від спільного правового акту (для якого властиво волепоєднання). Проте ними не вичерпуються прояви кооперативного адміністрування. Е. Шмідт-Ассманн наголошує, що не останню роль тут відіграє вартість бути використаним адміністративний акт у такій кваліфікованій його формі, як «адміністративний акт за згодою» [13, с. 393]. Серед видів останнього є адміністративні акти «за попередньою» та «за наступною згодою» приватної особи, яка зазнає впливу [див. 12, с. 146–148]. У названих актах присутнє «волеузгодження» (адже лише після погодження керованого суб'єкта адміністративний акт набуде стосовно нього чинності), а необхідність їх відмежування від адміністративних договорів якраз актуалізує формальний аспект зовнішнього представлення результатів узгодження – найменування документа, позначений суб'єкт (чи суб'єкти) презентування/вчинення правової форми адміністрування, навіть реквізити (які можуть відображати ідею рівності сторін або ідею владного волевиявлення, супроводженого загальним вибором «погоджено/непогоджено» приватної особи). У контексті вказаного додаткової ваги набуває й перше слово онтологічного критерію адміністративних договорів «*спільний* правовий акт».

V. Змістовний критерій: адміністративний договір «визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері». Ключовим є відсилання до «публічно-правової сфери»; тобто предмет договору, передбачені ним правомочності сторін повинні належати до сфери публічного права, виокремлення якої є самостійним доктринальним завданням, що у складних випадках ідентифікації «адміністративності» договорів усе-таки має вирішуватись на основі наявних теорій розмежування публічного та приватного права (інтересів, субординаційна, складу правовідносин, формальна, санкційна, суб'єктна, спеціально-правова, двоступенева та інші). Оцінка ж термінологічної доречності відсилання до «публічно-правової сфери» з боку науковців є позитивною; зокрема, за такого формулювання «предметом адміністративного договору може ставати і та частина компетенції суб'єкта публічної адміністрації, що не має управлінського характеру (у редакції від 3 жовтня 2017 р. визначення орієнтувалось на «владні управлінські функції» – Н. Д.), наприклад надання адміністративних послуг» [3, с. 44]. На протигагу цьому зазначимо необхідність обмежувального сприйняття «публічно-правової сфери», яка все-таки виходить за межі адміністративістики, охоплює ще й конституційні, кримінальні та інші правовідносини. Укладені задля їх впорядкування договори не стануть адміністративними (у процесуальному контексті); протилежне суперечило б цілям КАС України та іншим елементам нормативної дефініції. Однак наявне вікно дискурсу залишає простір для додаткових ідей (наприклад, зарахування до адміністративних договорів деяких міжнародних міжвідомчих договорів, що доволі поширено в теорії і розглядається поза прикладною метою розмежування предметної підсудності).

Адміністративний договір наділяється у правовій літературі різними ейдосами: джерело адміністративного права; спеціальний метод галузі; юридичний факт; документ певного виду; інструмент («форма» – у більш давній термінології) публічного адміністрування. У цій публікації ми віддаємо перевагу останньому розумінню адміністративних договорів (не заперечуючи інші) з гносеологічною метою, задля утвердження їхньої невіддільності від владно-впорядковуючої активності. Лише після ідентифікації конкретних відносин як «публічного адміністрування» можна говорити про ситуативну наявність якогось способу його зовнішнього вираження; інакше кажучи, немає публічного адміністрування – немає адміністративного договору. Проблеми ідентифікації цього інструменту є окремим проявом проблем розмежування публічного та приватного права, а тому можуть вирішуватися відповідними засобами.

VI. Компетенційно-установчий критерій: адміністративний договір «укладається на підставі закону». Це дає змогу вирішити дискутовану в літературі проблему прийнятності адміністративного договору як інструменту публічного адміністрування. Як бачимо, він може укладатися лише у разі прямого нормативного означення допустимості договірної форми впорядкування того чи іншого сегменту владної діяльності; тут відсутня загальноабстрактна інструментальна дозволеність і можливість вибору публічними адміністраціями форми реалізації (акт чи договір) власної компетенції на основі прикладної доцільності. Адміністративний акт залишається основним правовим інструментом публічного адміністрування, адміністративний договір – закріплений позитивним правом виняток. Таке закріплення: а) відбувається на рівні закону (підзаконне регулювання може забезпечувати деталізацію форми, змісту чи процедури, але контекстно-тема-

тична дозволеність адміністративного договору вирішується актом вищої юридичної сили); б) здійснюється переважно засобами публічного права із субсидіарним застосуванням приватноправових приписів (через це «спеціальність» і підсистемна належність регулювання може виступати додатковим критерієм «адміністративності» договорів). Стосовно ж перспектив їхньої комплексної правової регламентації видаються обґрунтованими пропозиції щодо розроблення окремого Закону «Про адміністративні договори» [14, с. 205] або включення групи відповідних приписів до майбутнього адміністративно-процедурного кодифікованого акту [4, с. 136]; натомість їх розміщення в Законі «Про адміністративні послуги» [15, с. 188–195] не виправдано обмежувало б прикладну сферу відповідного інструменту, застосування якого виходить далеко за межі сервісного адміністрування.

VII. Тематичний критерій: адміністративний договір (у межах цілей КАС України – п. 16 ч. 1 ст. 4) може бути укладено лише з п'яти питань:

А) «Для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень». Звертаючи увагу на другий із названих предметних підвидів, варто зазначити, що договори про взаємодію (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). 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 [див. 12, с. 145–146; 16, с. 167]. Переконані, що задля охоплення подібних адміністративних договорів офіційною дефініцією, до пп. «а» п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України має бути внесено зміни з усунення типологічного обмеження сторін «взаємодії» – «між суб'єктами владних повноважень».

Б) «Для делегування публічно-владних управлінських функцій». Незважаючи на застосування неоднозначної категорії владних управлінських функцій (яка в контексті процесуальних приписів сприймається досить широко та охоплює всю адміністративну діяльність, зокрема сервісну), відповідний вид договорів є доволі простим для сприйняття. Набувачем делегованої компетенції може бути як публічна адміністрація (в якій з'являється нова-додаткова частина публічних справ і повноважень з їх впорядкування), так і суб'єкт приватного права (який у результаті і в тематичній частині делегування стає публічною адміністрацією).

В) «Для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом». Наприклад, ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти. Ст. 93 Бюджетного кодексу України передбачає, що місцева рада може передати кошти на здійснення окремих видатків місцевих бюджетів іншій місцевій раді у вигляді міжбюджетного трансферту до відповідного місцевого бюджету. Передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною зі сторін, і укладання договору [17, с. 20; 15, с. 83]. З погляду юридичної техніки цікавим видається той факт, що загальною ознакою адміністративних договорів є їх укладання «на підставі закону», але стосовно одного тематичного виду додатково зазначено – «у випадках, визначених законом»; розцінюємо це так: а) спеціальне положення (щодо договорів про об'єднання бюджетних коштів) охоплюється загальним положенням (більш універсально сформульованою ознакою всіх адміністративних договорів); б) спеціальний припис є зайвим; в) наявність останнього говорить про особливу значимість позитивно-правових передумов допустимості застосування досліджуваного інструменту саме у бюджетній сфері (що детермінується режимом останньої).

Г) «Замість видання індивідуального акта». Приведемо два судження О.Т. Зими: 1) під нове визначення адміністративного договору не підпадають угоди про митний компроміс, договори про державно-приватне партнерство, частина договорів про взаємодію територіальних громад, тощо; 2) стосовно договорів, які укладаються замість видання індивідуального акту – «досі залишається загадкою, які це договори» [18, с. 29]. Змушені частково не погодитись із вченим, оскільки компроміс у справах про порушення митних правил оформлюється у вигляді мирової угоди. Фактично, відбувається заміна потенційної постанови у справі про адміністративне правопорушення (яка мала б бути прийнятою і приймається стосовно більшості подібних деліктів) на адміністративний договір (ініційований порушником). Через це справедливим видається підхід В.Р. Білої: «до адміністративних договорів, що видаються замість адміністративного акта, належать мирові угоди як правові форми компромісу у справах про порушення митних правил ...» [3, с. 46]. Щоправда, варто зазначити й певну умовно-описову абстрактність загальної вказівки про укладення адміністративного договору «замість» індивідуального акта. Справді, первинно можливий акт не приймається, але натомість виникає мирова угода, супроводжувана актом про виконання (або невиконання) угоди, що являється її невіддільною частиною (п. 6 Типової мирової угоди [19]). Аналіз і розширення меж подібної «ротації» інструментів дають нам змогу висунути такі тези: 1) «заміна», у її буквальному сприйнятті, може відбуватися двома способами – «акт → договір» або «акт → договір із актом [тип

якого відмінний від первинного]» (це потребує відображення у пп. «г» п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України); 2) кваліфікаційно значимими слід вважати випадки юридичної поєднаності форм публічного адміністрування, тому коли позитивне право визнає акт частиною угоди (як у випадку митного компромісу) або навпаки (угода визнається невід'ємною частиною акту) – відповідний договір найвірогідніше є адміністративним. Керуючись, зокрема, названим критерієм, вважаємо можливим віднести до досліджуваного інструменту (і його відповідного тематичного виду) контракт про проходження державної служби, який «є невіддільною частиною акта про призначення на посаду» (ч. 9 ст. 31-1 Закону «Про державну службу», у редакції від 19 вересня 2019 р. [20]). Щоправда, спори з приводу такого контракту швидше зараховуються до іншого елементу предметної підсудності адміністративних судів – «з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби» (п. 2 ч. 1 ст. 19 КАС України), ніж «з приводу ... адміністративних договорів» (п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України). Юрисдикційна подвійність контракту може породжувати прикладні намагання сторін обґрунтувати «зручну» (наприклад з точки зору різних строків звернення до суду) категоріальну належність спорів, пов'язаних із його змістом/формою/процедурою; обрати правозастосовну альтернативу на основі правил вирішення конкуренції спеціальних приписів буде не так просто, як це видається на перший погляд.

Г) «Для врегулювання питань надання адміністративних послуг». Такими договорами оформляється не надання конкретних адміністративних послуг, а створення організаційних умов для відповідної сервісної діяльності. Ч. 7 ст. 12 Закону «Про адміністративні послуги» передбачено, що через ЦНАП обов'язково надаються послуги органів виконавчої влади, перелік яких затверджується Урядом; додатково «на основі узгоджених рішень із суб'єктами надання адміністративних послуг через центр надання адміністративних послуг також можуть надаватися інші адміністративні послуги» [21]. Способом вираження названих «узгоджених рішень» стають адміністративні договори, які різними науковцями відносять до угод про співпрацю [22, с. 197], компетенційних [16, с. 167–168], про делегування [18, с. 29]. Незалежно від класифікаційних пріоритетів договори щодо врегулювання питань надання адміністративних послуг охоплюються одним із попередніх видів («для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії» або «для делегування») і не потребували окремого означення в нормативній дефініції.

Розглянуті п'ять тематичних видів адміністративних договорів становлять закритий перелік (формально-юридично і для процесуальних цілей). У літературі обґрунтовується необхідність розширення кола адміністративних договорів (віднесення до них договорів у сфері публічних закупівель, договорів приватизаційних, концесійних, приватного партнерства, про організацію надання населенню транспортних чи освітніх послуг, розпорядження публічним майном тощо); це відповідає практиці багатьох європейських чи орієнтованих на європейських адміністративний простір країн. Проте більшість перспективно-адміністративних договорів являються так званими «угодами подвійного значення»: укладаються на виконання владних функцій, маючи переважно господарський характер. Нам імпонує позиція тих учених, які стверджують про первинно приватноправову природу подібних угод та/або пропонують розмежовувати (де це можливо праксеологічно) різнорежимні елементи одного правовідношення [див. 12, с. 136; 13, с. 332; 16, с. 165; 23, с. 112]. Подібний підхід: а) узгоджується із думкою про допустимість використання публічними адміністраціями приватноправових інструментів; б) може забезпечуватися доктриною адміністративного права – вченням «про дві сходинки», спеціально-правовою теорією розмежування підсистем; в) частково втілений практикою (наприклад, стосовно процедури публічних закупівель [спрощено] у порядку адміністративного оскарження та/або адміністративного судочинства вирішуються лише спори, які виникли до укладення договору).

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Офіційна дефініція адміністративного договору закріплює низку критеріїв ідентифікації цього інструменту публічного адміністрування, проведений аналіз яких дає змогу стверджувати, що: адміністративний договір являється правовим актом за своїми юридичними наслідками, але відрізняється від адміністративних актів за режимно-методологічними характеристиками; теоретичне значення способу зовнішньої презентації адміністративних договорів може зростати під час їх розмежування із іншими формами кооперативного адміністрування (першочергово актами «за згодою»); якщо конкретні правовідносини не можуть бути ідентифіковані як публічне адміністрування, їх вираження і впорядкування не відбувається за допомогою адміністративних договорів (це універсальна негативна ознака, але позитивного твердження «від зворотного» вона не забезпечує). Видається небезпідставним запропонувати внесення таких змін до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України: 1) підпункт «а» – викласти у редакції «для розмежування компетенції між суб'єктами владних повноважень чи визначення порядку взаємодії між/із ними» (дасть змогу розширити коло договорів про взаємодію, однією зі сторін яких можуть бути і невіддільні утворення); 2) у підпункті «в» – виключити формулювання «у випадках, визначених законом» (дасть можливість усунути дублювання нормативного матеріалу, адже ознака характерна для всіх адміністративних договорів); 3) підпункт «г» – доповнити формулюванням – «або як невіддільна частина адміністративного акта»; 4) підпункт «г» – видалити (його зміст повністю охоплюється іншими приписами).

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 28.05.2020).
2. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В.В. Галунька, О.М. Правоторо-вої. 3-є вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
3. Біла В.Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення док-тринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4 (75). С. 43–48.
4. Константи́й О.В. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 133–137. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/37.pdf (дата звернення: 28.05.2020).
5. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи : монографія / наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк. Луганськ : РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.
6. Решота В.В. Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України : дис. ... дот. юрид. наук. Львів, 2018. 473 с.
7. Поліщук Н.Р. Правове регулювання адміністративних договорів у сфері публічних відносин : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 208 с.
8. Загальне адміністративне право : підручник / Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2017. 568 с.
9. Біла В.Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Ірпінь, 2011. 192 с.
10. Адміністративне судочинство в Україні: теорія, правове регулювання, практика : монографія / С.В. Ківалов та ін. ; за заг. ред. С.В. Ківалова, Л.Р. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса : Фенікс, 2013. 392 с.
11. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
12. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 223 с.
13. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання. Основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн. 2-е вид., перероб. та допов. Київ : К.І.С., 2009. 523 с.
14. Тимчишин Т.М. Адміністративно-правовий договір як акт правового застосування. Загальна харак-теристика. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2018. № 2. С. 199–207.
15. Гуд А.М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 195 с.
16. Хамходера О.П. Адміністративно-правовий статус інспекції як центрального органу виконавчої влади : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2014. 270 с.
17. Легеза Ю.О. Адміністративний договір як форма публічного управління у сфері використання при-родних ресурсів в Україні. *Судова та слідча практика в Україні*. 2019. № 9. С. 18–24.
18. Зима О.Т. Про адміністративний договір: сучасні проблеми правового регулювання. *Науковий віс-ник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2019. Вип. 58. Т. 2. С. 27–31.
19. Типова мирова угода про припинення провадження в справі про порушення митних правил шляхом компромісу : Затверджено Наказом Міністерства фінансів України від 28 травня 2012 р. № 607. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0985-12/paran15#n15> (дата звернення: 25.05.2020).
20. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 28.05.2020).
21. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#n134> (дата звернення: 28.05.2020).
22. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : Москаленко О.М., 2013. 392 с.
23. Осадчий А.Ю. Щодо категорій публічно-правових спорів, віднесених до адміністративної юрис-дикції. *Юридичний вісник*. 2013. № 1. С. 107–114.