

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право  
УДК 342.9

**Піддубний Олексій Юрійович**

*доктор юридичних наук, доцент,*

*доцент завідувач кафедри цивільного та господарського права*

*Національний університет біоресурсів і природокористування України*

**Поддубный Алексей Юрьевич**

*доктор юридических наук, доцент,*

*заведующий кафедрой гражданского и хозяйственного права*

*Национальный университет биоресурсов и природопользования Украины*

**Piddubnyy Oleksii**

*Doctor of Law Sciences, Associated Professor,*

*Head of the Department of Civil and Commercial Law*

*National University of Life and Environmental Sciences*

*ORCID: 0000-0003-4867-4613*

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР ЯК РІЗНОВИД НОРМАТИВНОГО  
ДОГОВОРУ І ЯК ВТІЛЕННЯ КОНЦЕПЦІЇ СУСПІЛЬНОГО  
ДОГОВОРУ**

**АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК РАЗНОВИДНОСТЬ  
НОРМАТИВНОГО ДОГОВОРА И КАК ВОПЛОЩЕНИЕ  
КОНЦЕПЦИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ДОГОВОРА**

**ADMINISTRATIVE CONTRACT AS A VARIETY OF THE  
REGULATORY AGREEMENT AND AS THE IMPLEMENTATION OF  
THE CONCEPT OF THE SOCIAL CONTRACT**

*Анотація.* У статті зроблена спроба вивести логічний взаємозв'язок між такими поняттями, як теорія суспільного договору, поняття нормативного договору, як засобу регулювання суспільних відносин і його

*різновидом, яким автор схильний вважати адміністративний договір. В ході авторських міркувань розглядається Конституція України як найочевидніше втілення концепції суспільного договору. Робиться спроба обґрунтувати ту обставину, що в момент зміни суспільного ладу змінюється умовний, неписаний суспільний договір, і тільки він, а не формальне наступництво в юридичних документах, навіть і в Конституції, є джерелом легітимності суспільного ладу. На підтвердження цих аргументів наводяться формальні протиріччя між основними правовими документами різних часів, кожен наступний з яких не може бути абсолютно формально легітимним в межах попередньої системи, яку він скасовує. Але дійсним свідченням такої легітимності стає підтримка абсолютною більшістю нового ладу, укладання (або зміна умов) неписаного соціального контракту, підтвердженням якого є Конституція, а сторонами якого є суспільство і державні інститути які висловлюють волю дотримуватись конституційних положень.*

*Проте суспільний договір в силу свого неформального характеру, для підтримання своєї стабільності, зворотнього зв'язку між сторонами соціального контракту потребує деталізації і уточнення у формі нормативних договорів, одним з привабливих різновидів якого є адміністративний договір, що визначає правовідносини у сфері публічного управління.*

*На думку автора, чим більш розвинутою є система адміністративних договорів, чим багатоманітнішим є коло суспільних і владних інституцій, охоплених адміністративними договорами, тим стабільнішим є соціальний контракт і чим більше питань у сфері владарювання вирішуються на договірних засадах, тим меншою є потреба у соціальних катаклізмах з метою актуалізації нових суспільних запитів шляхом чергової зміни соціального контракту.*

**Ключові слова:** адміністративний договір, нормативний договір, суспільний договір.

**Анотація.** В статті предпринята попытка вивести логическую взаимосвязь между такими понятиями, как теория общественного договора, понятия нормативного договора как средства регулирования общественных отношений и его разновидностью, которым автор склонен считать административный договор. В ходе авторских рассуждений рассматривается Конституция Украины как очевидное воплощение концепции общественного договора. Делается попытка обосновать то обстоятельство, что в момент смены общественного строя меняется условный, неписанный общественный договор, и только он, а не формальное преемственность в юридических документах, даже и в Конституции, является источником легитимности общественного строя. В подтверждение этих аргументов приводятся формальные противоречия между основными правовыми документами разных времен, каждый следующий из которых не может быть абсолютно формально легитимным в рамках предыдущей системы, которую он отменяет. Но действительным свидетельством такой легитимности становится поддержка абсолютным большинством нового строя, заключения (или изменение условий) неписаного общественного договора, подтверждением которого является Конституция, а сторонами которого являются общество и государственные институты которые выражают волю придерживаться конституционных положений.

Однако общественный договор в силу своего неформального характера, для поддержания своей стабильности, обратной связи между сторонами социального контракта требует детализации и уточнения в форме нормативных договоров, одним из привлекательных видов которого

является административный договор, определяющий правоотношения в сфере публичного управления.

По мнению автора, чем более развита система административных договоров, чем разнообразнее является круг общественных и властных институтов, охваченных административными договорами, тем стабильнее социальный контракт и чем больше вопросов в сфере властвования решаются на договорных началах, тем меньше потребность в социальных катаклизмах с целью актуализации новых общественных запросов путем дежурной смены социального контракта.

**Ключевые слова:** административный договор; нормативный договор; общественный договор.

**Summary.** *The article attempts to derive a logical relationship between such concepts as social contract theory, the concept of a normative contract, as a means of regulating social relations, and a variant that the author is inclined to consider an administrative contract. In the course of the author's considerations, the Constitution of Ukraine is considered as the most obvious embodiment of the concept of a social contract. An attempt is made to substantiate the fact that, at the moment of changing the social order, a conditional, unwritten social contract changes, and only it, and not a formal succession in legal documents, even in the Constitution, is a source of legitimacy of the social order. Formal contradictions between the basic legal documents of different times are cited in support of these arguments, each of which cannot be formally legitimate within the previous system, which it abolishes. But the real testimony to such legitimacy is the support of the absolute majority of the new order, the conclusion (or change of conditions) of an unwritten social contract, which is confirmed by the Constitution, and the parties are the society and state institutions that express the will to abide by the constitutional provisions.*

*However, social contract, because of its informal nature, in order to maintain its stability, feedback between the parties to the social contract requires detail and clarification in the form of normative agreements, one of the attractive types of which is an administrative agreement that defines legal relations in the field of public administration.*

*According to the author, the more developed the system of administrative contracts, the more diverse the range of social and power institutions covered by administrative contracts, the more stable the social contract and the more issues in the sphere of governance are solved on contractual grounds, the less the need for social cataclysms. in order to update new public inquiries through another change in the social contract.*

**Key words:** *administrative contract; regulatory agreement; social contract.*

**Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Розвиток сучасної правової науки, її теоретичні пошуки свідчать про конвергенцію правових галузей, про ускладнення комплексних правових інститутів, що не дозволяють віднести їх до однієї чітко визначеної галузі. В принципі, проблема «стикових» знань характерна не тільки для права, і тут не потрібен зайвий догматизм, приймаючи до уваги, що предмет і метод всіх існуючих на сьогодні правових галузей є наслідком консенсусу більшої частини вченої громадськості з цього приводу, а не яких-небудь фундаментальних онтологічних властивостей. Категорія «договір» має інтегруючий характер в системі права, і адміністративний договір слід досліджувати у зв'язку з теоретико-правовими категоріями суспільного договору та нормативного договору, через що більш явно буде продемонстровано його суть і суспільне призначення.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Зокрема, науковці поза зв'язком з

конкретною галуззю права зазначають, що «...у зв'язку з розвитком ринкових відносин... виділяють і договірну форму здійснення державних функцій, яка поширюється не лише на економічну сферу, але й на інші сфери життя суспільства, завдяки тому, що договірна форма передбачає не примусовість, а добровільність у своїй основі» [1, с. 69].

Група вчених з РФ, що розглядають договір як загальноправову цінність, виділяють міжнародні, конституційно-правові, цивільно правові; кілька груп з тих, що у нас назвали би господарськими договорами, проте маркуючи підгрупи за предметом (державні закупівлі, енергетика), колеги уникають цього терміну; договори в сімейному праві, в природокористуванні, мирові угоди в цивільному процесі та договірні форми в кримінальному праві [2]. Адміністративний договір тут не згадується, як і інший вид нормативних договорів – колективні трудові угоди, проте сама думка про крос-галузевий характер, універсалізм [3; 4; 5] категорії «договір» нам здається надзвичайно слухною. Навіть більше, виходячи з історичних підвалин права, договір більше відповідає сучасним ліберальним уявленням про існування держави внаслідок укладення суспільного договору, а відтак, договір між членами суспільства щодо організації суспільно-державного ладу є фундаментальним джерелом і першоосновою держави і права. Сам адміністративний договір є предметом уваги відомих вчених [6-8] і багатьох інших, та в цілому досліджений, проте недостатньо впроваджений у практику. По-новому розкрита сутність договірних відносин у предметі адміністративного права була через поняття «адміністративний правочин» «принцип паритетності сторін адміністративних відносин» [9].

**Формулювання цілей статті.** Метою статті є спроба вивести логічний взаємозв'язок між такими поняттями, як теорія суспільного договору, поняття нормативного договору, як засобу регулювання

суспільних відносин і його різновидом, яким автор схильний вважати адміністративний договір.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів.** В широкому сенсі Конституція України є втіленням суспільного договору, яка, хоч і прийнята у формі спеціального закону, самим фактом свого проголошення змінює кардинальним чином правову реальність, спираючись, дивним чином, сама на себе. Якщо закони України приймаються на основі і в порядку, передбаченому Конституцією України, то в тексті Конституції ніяким чином не згадується, що вона прийнята в порядку, і за процедурою передбаченою, наприклад Актом проголошення незалежності України, чи Конституційним Договором між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, а в ньому, в свою чергу, ніяк не згадується, що його укладено згідно (чи всупереч) Конституції УРСР.

Кожний документ такого роду – це свідчення того, що в нових умовах змінюються інтереси суспільства і старий суспільний договір перестає відповідати поточним умовам, стає на заваді суспільного розвитку, а отже сторони народжують нову правову реальність, приймаючи документ договірної характеру, які попередню правову реальність скасовують.

Кожного разу формальності можуть не стикуватись до кінця – в радянській конституції не передбачено підписання договорів між Президентом і Верховною радою, а у відповідному договорі, який все ж було підписано, не передбачено, що нова Конституція вводиться у дію законом, який підписують голова Верховної ради і Президент, хоча фактично відбулось саме так [10].

Конституція є свідченням суспільного договору і в тих випадках, коли вона приймається на референдумі – більшість, яка приймає її, заявляє про

те, що схвалює все, що в ній задекларовано і немов би ставить свої підписи під цим документом, або, якщо застосувати досить умовну цивілістичну аналогію, ніби «приєднується» до умов договору. Опосередковано той же процес відбувається і якщо конституція приймається представниками народу – спеціальними установчими зборами, або законодавчим органом. Історичні приклади, починаючи від Великої хартії вільностей, теж свідчать про зародження верховенства права внаслідок поступок суверена активній частині суспільства, якщо не прямо у формі договору, то принаймні з урахуванням поставлених нею вимог, що незалежно від форми акта, є по своїй суті договором.

Отже Конституція не є договором за формою, проте її прийняття скріплює наявність змістовного суспільного консенсусу з питань, що нею врегульовані, і в такому сенсі посвідчує наявність суспільного договору, як фундаментальний факт нової правової дійсності, на якому тримається весь масив похідних від цього факту правовідносин.

Втім, дане твердження ніяк не має призвести до формального заперечення Конституції України як Основного Закону України. Формально закон так і залишається законом, але якщо факт існування держави і права базується на суспільному консенсусі, то кожен правовий акт, незалежно від форми, в широкому розумінні є так само виявленням цього консенсусу.

Але є спеціальна категорія правових актів, для яких розпорядча форма не є оптимальним втіленням суспільного договору, який за ними стоїть. Причиною цьому є негомогенність суспільства, наявність в ньому різних формальних утворень – органів державної влади, територіальних громад і органів місцевого самоврядування, профспілок, саморегулювальних організацій та інших громадських організацій, об'єднаних за професійною, соціальною, культурною ознакою, які в цілому створюють суспільство-мережу, суспільство-континуум, де різні інтереси переплітаються, мігрують між спільнотами, взаємодіють, взаємодоповнюються і конкурують.



Звичайно, що механізм прийняття законів через репрезентативну демократію має всі ці інтереси врегульовувати, бути для них рівнодіючою. Проте він не обов'язково має бути одним єдиним. Договір, як гнучка форма (джерело) права може бути більш оптимальним для такого регулювання в певних відведених йому межах. Мова не йде про ультралібертаріанську примару, в якій кожен допомагає собі сам, і де всі питання управління від прибирання двору до утворення озброєних дружин у кварталі вирішуються на договірних засадах, адже тоді держава і право, як ніколи інакше піддаватимуться ерозії внаслідок розтягування, розпорошення того самого суспільного договору на мільйони мікрогод.

Мова йде про узгодження і координацію окремих суб'єктів правовідносин в окремих випадках по «короткому шляху». Звичний довгий шлях передбачає ланцюг: суспільне протиріччя, проблема (наприклад, конфлікти між органами місцевого самоврядування з питань утримання комунальної інфраструктури) – винесення на розгляд законодавця (накопичення ситуацій, констатація проблеми, проведення слухань, законопроектна робота) – прийняття закону – «обкатка» закону – судова практика, і, врешті, вирішення проблеми. Короткий шлях передбачатиме перемовини між владними суб'єктами, вироблення пунктів компромісу – підписання угоди.

В правовій думці України висловлювались погляди, згідно яких «норми, які містяться в нормативно-правовому договорі, є обов'язковими не тільки для сторін договору, але й для суб'єктів, чия воля безпосередньо не виражена в ньому. При чому в договорі даного типу завжди має місце воля державно владного суб'єкта, тобто публічних органів державної влади як обов'язкової сторони» [11, с. 182-183]. На нашу думку, дане визначення цілком відповідає одній з особливостей адміністративного договору. Більше того, тут може бути і воля органу місцевого самоврядування, який так само є суб'єктом публічних владних повноважень, і що характерно, якщо

слідувати нашому прикладу, їх може бути в таких договірних відносинах більше, ніж одна сторона.

### **Висновки і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.**

В цілому з постановкою питання про нормативний характер адміністративного договору слід однозначно погодитись і констатувати, що адміністративний договір є різновидом нормативного (нормативно-правового) договору.

Це не означає, що всі нормативно-правові договори зводяться до адміністративного договору, під цим поняттям об'єднується система договорів, але вірно і зворотнє: саме по собі поняття «нормативно-правовий договір» нічого не означає, за ним в кожному випадку має стояти конкретний адміністративний, міжнародно-правовий, колективний чи галузевий трудовий, або інший галузевий договір, що створює норми права, призначені для тривалого використання і адресовані невизначеному колу суб'єктів правовідносин, що задовольняють вимоги щодо спеціальної правосуб'єктності для участі у таких відносинах, «підпадають» під дію норми.

### **Література**

1. Теорія держави та права : навч. посіб. / [Є. В. Білозьоров, В. П. Власенко, О. Б. Горова, А. М. Завальний, Н. В. Заяць та ін.] ; за заг. ред. С. Д. Гусарєва, О. Д. Тихомирова. К. : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
2. Авхадеев В.Р. Договор как общеправовая ценность : монография / В. Р. Авхадеев, В. С. Асташова, Л. В. Андриченко [и др.]. Москва : Статут, 2018. 381 с. ISBN 978-5-6041528-8-1. Текст : электронный. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1053962>

3. Мясин, А. А. Нормативный договор как источник права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Мясин Алексей Александрович. Саратов, 2003. 219 с.
4. Кізлова, О. Категорія «договір» як підстава виникнення правової норми. Концептуальні риси [Текст] / О. Кізлова // Юрид. вісн. 2013. №1. С. 101–107.
5. Пархоменко, Н. М. Договір у системі права України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. М. Пархоменко ; НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 1998. 16 с.
6. Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика / І. В. Трофіменко // Журнал східноєвропейського права. 2014. № 4. С. 119.
7. Старилов Ю.Н. Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды / Ю.Н. Старилов, К.В. Давыдов // Административное право и процесс. 2013. № 5. С. 3-7.
8. Стефанюк В. С. Адміністративний договір: необхідність впровадження / В. С. Стефанюк // Верховний Суд України. Інформаційний сервер. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>
9. Курило В.І. Адміністративні правочини у сільському господарстві України: сучасна парадигма [Текст] : монографія / В. І. Курило. К. : Магістр-XXI сторіччя, 2007. 312 с.
10. Про прийняття Конституції України і введення її в дію. Закон України від 28 червня року № 254/96 – ВР 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/96-вр>
11. Рагуліна К.А. Договір як особлива форма існування правових норм. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Випуск 29. С. 179-189.

## References

1. Teoriia derzhavy ta prava : navch. posib. / [Ie. V. Bilozorov, V. P. Vlasenko, O. B. Horova, A. M. Zavalnyi, N. V. Zaiats ta in.] ; za zah. red. S. D. Husarieva, O. D. Tykhomyrova. K. : NAVS, Osvita Ukrainy, 2017. 320 s.
2. Avkhadeev V.R. Dohovor kak obshcheppravovaia tsennost : monohrafiya / V. R. Avkhadeev, V. S. Astashova, L. V. Andrychenko [y dr.]. Moskva : Statut, 2018. 381 s. ISBN 978-5-6041528-8-1. Tekst : elektronnyi. URL: <https://znanium.com/catalog/product/1053962>
3. Miasyn, A. A. Normatyvnyi dohovor kak ystochnyk prava [Tekst] : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / Miasyn Aleksei Aleksandrovych. Saratov, 2003. 219 s.
4. Kizlova, O. Katehoriia «dohovir» yak pidstava vynyknennia pravovoi normy. Kontseptualni rysy [Tekst] / O. Kizlova // Yuryd. visn. 2013. №1. S. 101–107.
5. Parkhomenko, N. M. Dohovir u systemi prava Ukrainy [Tekst] : avtoref. dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.01 / N. M. Parkhomenko ; NAN Ukrainy. In-t derzhavy i prava im. V. M. Koretskoho. K., 1998. 16 s.
6. Trofimenko I. V. Administratyvnyi dohovir, problemy realizatsii v Ukraini: zakonodavstvo, teoriia, praktyka / I. V. Trofimenko // Zhurnal skhidnoievropeiskoho prava. 2014. № 4. S. 119.
7. Starylov Yu.N. Admynystratyvnyi dohovor v systeme hosudarstvennoho upravleniia: naznachenye, pravovye usloviia, vydy / Yu.N. Starylov, K.V. Daydov // Admynystratyvnoe pravo y protsess. 2013. № 5. S. 3-7.
8. Stefaniuk V. S. Administratyvnyi dohovir: neobkhdnist vprovadzhennia / V. S. Stefaniuk // Verkhovnyi Sud Ukrainy. Informatsiinyi server. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FB A003455AD>

9. Kurylo V.I. Administratyvni pravochny u silskomu hospodarstvi Ukrainy: suchasna paradyhma [Tekst] : monohrafiia / V. I. Kurylo. K. : Mahistr-KhKhI storichchia, 2007. 312 s.
10. Pro pryiniattia Konstytutsii Ukrainy i vvedennia yii v diiu. Zakon Ukrainy vid 28 chervnia roku № 254/96 – VR 1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254/96-vr>
11. Rahulina K.A. Dohovir yak osoblyva forma isnuvannia pravovykh norm. Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovriaduvannia. 2015. Vypusk 29. S. 179-189.