

ОЗНАКИ ТА ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Олександр Олександрович МОЗГОВИЙ,

кандидат юридичних наук, адвокат

(м. Харків, Україна)

<https://orcid.org/0000-0003-2836-7595>

Адміністративний договір у земельній сфері виступає альтернативою односторонньому управлінському акту. Він забезпечує гнучкість управління, дозволяючи врахувати інтереси громади та інвестора одночасно. Обґрунтування ознак таких договорів сприяє розробці механізмів контролю за їх виконанням та запобіганню корупційним ризикам при розпорядженні дефіцитним ресурсом – землею.

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 Константий О. 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 [1, с. 135]. 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, протоколу, меморандуму тощо [1, с. 135]. Добровольська Н. 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, с. 29]. 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 впливає із нормативного визначення адміністративного договору, є «волеузгодження сторін», що відрізняє адміністративний договір від адміністративного акта як одностороннього владного волевиявлення. Окрім того, як слушно відзначає Біла В., саме ця ознака відмежовує адміністративний договір нормативного характеру від спільного нормативно-правового акта [3, с. 44]. 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, с. 274]. 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 відсилення 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 (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) [5].

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 [3, с. 44].

В контексті наведеного водночас слід погодитися із Мельником Р., Безенко В., 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 [6, с. 293-294]. 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 [6, с. 293-294].

Аналогічно й така ознака як «реалізація функцій держави, що 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 [7]. 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 судово практика, відповідно до якої договори оренди земель, в тому числі державної та комунальної, визнаються цивільно-правовими договорами та регулюються нормами цивільного права [8]. 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» [8].

В контексті наведеного слід погодитися із Мельником Р., Бевзенко В., 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 зобов'язання або розпорядження, які реалізуються у його межах, носять адміністративно-правовий характер [6, с. 293-294].

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.

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; 2) врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Список використаних джерел:

1. Константий О. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 133–137.
2. Добровольська Н. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції. *Правова позиція*. 2020. № 3 (28). С. 28–34.
3. Біла В. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і Безпека*. 2019. № 4. С. 43–48.
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. 272–274.
5. Постанова Верховного Суду від 13 листопада 2019 року у справі № 927/152/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86241652>
6. Мельник Р., Бевзенко В. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.
7. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. ст. 27.
8. Постанова Верховного Суду від 3 квітня 2019 року у справі № 727/1002/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81171420>