

УДК 342.924

**В. І. ОЛЕФІР**  
**С. О. КОРОЄД**

### **ЩОДО ПИТАННЯ НЕЧИННОСТІ, ПРИПИНЕННЯ ТА СКАСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ**

*Розглядається правова природа і сфера застосування адміністративних договорів, а також порушується питання їх недійсності. З огляду на проаналізовані ознаки адміністративного договору, автором зазначається, що від укладення такого договору його сторони відмовитись не можуть, а його умови визначаються законодавством; укладення такого договору відбувається на виконання закону для задоволення публічних інтересів; правовий режим цього договору містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права. Обґрунтовується висновок, що визнання адміністративного договору нечинним чи його скасування в судовому порядку є неможливим, оскільки це суперечитиме меті такого договору, а його анулювання чи припинення на майбутнє буде втручанням в державне управління відповідною галуззю, порушенням закону, який визнає обов'язковим укладення такого роду договорів в певній сфері адміністративних правовідносин та порушенням публічних інтересів, на задоволення яких спрямований такий адміністративний договір. У зв'язку з цим доводиться необхідність запровадження судового механізму приведення умов таких договорів у відповідність до законодавства.*

**Ключові слова:** адміністративний договір, недійсність, нечинність, примусове припинення, скасування, розірвання, публічний інтерес, адміністративне судочинство.

#### **Олефир В.И., Короед С.А. К вопросу о недействительности, прекращении и отмене административных договоров**

*Рассматривается правовая природа и сфера применения административных договоров, а также затрагивается вопрос их недействительности. Учитывая проанализированные признаки административного договора, автором отмечает-*

---

© ОЛЕФІР Віктор Іванович – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент НАПрН України

© КОРОЄД Сергій Олександрович – кандидат юридичних наук, доцент

ся, что от заключения такого договора его стороны отказаться не могут, а его условия определяются законодательством; заключение такого договора происходит во исполнение закона для удовлетворения публичных интересов; правовой режим этого договора содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права. Обосновывается вывод, что признание административного договора недействительным или его отмена в судебном порядке невозможны, поскольку это будет противоречить цели такого договора, а его аннулирование или прекращение на будущее будет вмешательством в государственное управление соответствующей отраслью, нарушением закона, признающего обязательным заключение такого рода договоров в определенной сфере административных правоотношений и нарушением публичных интересов, на удовлетворение которых направлен такой административный договор. В связи с этим доказывается необходимость введения судебного механизма приведения условий таких договоров в соответствие с законодательством.

**Ключевые слова:** административный договор, недействительность, недействительности принудительное прекращение, отмена, расторжения, публичный интерес, административное судопроизводство.

#### **Olefir Viktor, Koroied Sergiu. On the question of invalidity, termination and cancellation of administrative contracts**

*It is researched legal nature and sphere of implementation of administrative contracts, as well as it is addressed the issue of their invalidity. Given the analyzed features of the administrative contract, the author notifies that its parties cannot refuse to conclude such contract and its terms are defined by legislation; conclusion of such a contract is carrying out in compliance with the law to meet the public interest; legal regime of such contract contains legal and administrative elements that go beyond the private law. It is concluded that recognition of an administrative contract as void (invalid) or its cancelation by court are impossible, as it would conflict the purpose of such contract and its cancellation or termination on the future will be considered as interference in public administration in corresponding industry, as violation of the law, that is establishing obligatory nature of conclusion of such contract in a particular field of administrative relations and violation of the public interests, that must be satisfied by conclusion of such administrative contract. In this regard, it is proved the necessity for a judicial mechanism to bring the conditions of such contracts in accordance with the legislation.*

**Key words:** administrative contract, invalidity, invalidity forced termination, cancellation, termination, public interest, administrative proceedings.

Проголошення незалежності України, визнання її демократичною і правовою державою, проведення адміністративної реформи – все це забезпечило перехід від адміністративно-командної системи управління, за якої забезпечувалася прерогативність повноважень державно-владного суб'єкта адміністративних правовідносин задля реалізації публічних завдань і функцій, до демократичної системи управління, за якої виникла формально-юридична рівність контрагентів, а також виникнення нових методів і форм державного управління, популярним серед яких є адміністративний договір.

Сьогодні договірне регулювання адміністративних правовідносин широко застосовується в діяльності державних органів і організацій як між ними самими, так й за участю недержавних суб'єктів. Зважаючи на це, теоретичне осмислення правового режиму таких договорів, дослідження індивідуальної та галузевої специфіки адміністративних договорів вже було предметом детального вивчення вчених-адміністративістів. Грунтовними дослідженнями правової природи адміністративних договорів, без перебільшення, варто визнати дисертації С.С. Скворцова<sup>1</sup>, К.К. Афанасьєва<sup>2</sup>, Ж.В. Завальної<sup>3</sup>, С.М. Ольховської<sup>4</sup>, монографію О.В. Дьоміна<sup>5</sup>, публікації О.В. Джафарової<sup>6</sup>, В.І. Новосьолова<sup>7</sup>, І.В. Жароїд<sup>8</sup>.

І це не випадково, адже Кодекс адміністративного судочинства України, який набув чинності 1 вересня 2005 р., вперше в українському законодавстві навів визначення адміністративного договору як дво- або багатосторонньої угоди, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди (п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України), а також поширив юрисдикцію адміністративних судів на публічно-правові спори, зокрема спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів (п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України)<sup>9</sup>.

Проте незважаючи на передбачену КАС України пряму можливість скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів в судовому порядку (назвемо це «недійсністю адміністративних договорів»), окремі науковці (наприклад, К.К. Афанасьєв, Ж.В. Завальна, С.М. Ольховська) в своїх дисертаційних дослідженнях взагалі не розглядають і не порушують питання недійсності (нечинності, скасування, припинення, розірвання) адміністративних договорів, а також застосування пов'язаних із цим наслідків. Інші ж вчені лише вказують на таку можливість без зазначення підстав і наслідків визнання адміністративних договорів недійсними. В судовій же практиці питання щодо адміністративних договорів виникає в переважній більшості при визначенні підвідомчості спорів та віднесення договорів, укладених з участю суб'єкта владних повноважень, до адміністративних, а також при їх виконанні. Тому питання нечинності, припинення та скасування адміністративних договорів представляє науковий інтерес, а з'ясування цього питання й ставить за мету наша стаття.

Так, в юридичній літературі наголошується, що з урахуванням актуалізації ролі адміністративних договорів, необхідно здійснити якісну правову регламентацію, зокрема, процедури визнання їх недійсними<sup>10</sup>. При цьому варто зауважити, що згідно із роз'ясненнями Пленуму Верховного Суду України в п. 6 постанови від 6 листопада

2009 р. № 9 «Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними», вимоги про визнання оспорюваного правочину недійсним і застосування наслідків його недійсності, про застосування наслідків недійсності нікчемного правочину розглядаються у позовному провадженні в порядку цивільного судочинства відповідно до вимог статті 15 ЦПК. За цими ж правилами розглядаються зазначені вимоги і в разі, якщо стороною правочину є суб'єкт владних повноважень, крім вимог про визнання недійсним адміністративного договору<sup>11</sup> (хоча судова практика знає випадки, коли адміністративні суди при вирішенні питання недійсності адміністративного договору керувалися положеннями ст.ст. 203, 205 ЦК України<sup>12</sup>).

В цьому аспекті слушною є пропозиція В.Р. Біли про необхідність формулювання вимог до адміністративних договорів, які запропоновано поділити на дві групи: вимоги законності (в тому числі процедурні вимоги) та вимоги доцільності. Недотримання цих вимог має зумовлювати визнання адміністративних договорів нікчемними та заперечними<sup>13</sup>.

С.С. Сворцов при цьому стверджує, що при вирішенні питання про визнання договору недійсним суд повинен виходити з істотності допущеного порушення, а також із співвідношення шкоди, заподіяної публічним інтересам протиправним договором з можливою шкодою в результаті визнання договору, таким, який не мав юридичної сили. Наслідки визнання договору недійсним також поставлені в залежність від необхідності дотримання публічних інтересів<sup>14</sup>.

Таким чином, першочерговою в адміністративному договорі має бути його мета (якою здебільшого визнають реалізацію публічних інтересів<sup>15</sup>), яка впливає із притаманних йому ознак.

Як ще зазначав Перший заступник Голови Верховного Суду України В.С. Стефанюк, адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, що пояснюється їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість – це досягнення загального блага. Ці договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Таким чином, адміністративний (нормативний) договір не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження. Він передбачає існування суворої формальної процедури укладання і спеціальний порядок вирішення спорів та конфліктів, пов'язаних з їх виконанням, а також неможливість в односторонньому порядку зміни або відмови від виконання договірних умов (форсмажорні норми тут не застосовуються)<sup>16</sup>.

Ж.В. Завальна до ознак адміністративного договору, які відрізняють його від цивільного договору, відносить такі: укладення адміністративних договорів є не тільки (а інколи й не стільки) правом, але й обов'язком відповідних суб'єктів адміністративного права; договір укладається сторонами на основі та на виконання закону для спеціалізованого регулювання і задоволення державних інтересів; участь як обов'язкової сторони державного органу; практична реалізація цими органами повноважень, наданих їм для здійснення державно-управлінської діяльності; предметом договору є організаційно-управлінська діяльність; метою адміністративного є здійснення управлінської діяльності для задоволення державних інтересів. Важливо, що адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмету адміністративного права<sup>17</sup>. При цьому, на її думку, предмет адміністративного договору спрямований на досягнення певної мети, як правило, щодо задоволення публічного чи державного інтересу<sup>18</sup>.

І.В. Трофименко ознаками, що підкреслюють особливість адміністративного договору, виділяє: обов'язковою стороною адміністративного договору є суб'єкт, наділений владними повноваженнями; договір укладається для реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень; адміністративний договір спрямований на задоволення публічних інтересів (впливає із двох попередніх ознак); суб'єкт владних повноважень не може укладати договір з питань, не віднесених законодавчо до його компетенції<sup>19</sup>.

Особливість адміністративних договорів, як зазначає Ю.П. Битяк, полягає і в тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність виконавчої влади. 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 обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів. Це обумовлено імперативним характером адміністративно-правових норм<sup>20</sup>.

Як роз'яснив в своєму Інформаційному листі від 26.12.2005 № 3.2.-2005 Верховний Суд України, адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Якщо ж суб'єкти (в тому числі орган державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові чи службові особи), хоча б і на реалізацію своїх повноважень, вільно укладають договір відповідно до норм ЦК України, під час укла-

дання такого договору його сторони вільно домовляються про зміст та обсяг прав і обов'язків за договором, можуть відмовитись від його укладання, то такий договір може бути цивільним (господарським), але не адміністративним, оскільки в змісті цього договору відсутні відносини влади і підпорядкування, що є обов'язковими для адміністративного договору, а кожний суб'єкт такого договору виступає як рівний один до одного.

З цього роз'яснення, а також вищенаведених теоретичних положень, випливає, що від укладення адміністративного договору його сторони відмовитись не можуть, а його умови визначаються законодавством; укладення такого договору відбувається на виконання закону для задоволення публічних інтересів, а правовий режим цього договору містить адміністративно-правові елементи, що виходять за рамки приватного права.

Одним із таких прикладів можна визнати договір про розрахунки за надані послуги по перевезенню залізницею студентів вищих навчальних закладів та учнів професійно-технічних навчальних, за яким залізниця здійснює пільгове перевезення студентів вищих навчальних закладів, а Міністерство освіти та науки України зобов'язано відшкодувати залізниці витрати на забезпечення пільгового перевезення студентів. Такі договори укладаються відповідно до Порядку надання пільгового проїзду студентам вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації та учням професійно-технічних навчальних закладів у міському й приміському пасажирському транспорті та міжміському автомобільному і залізничному транспорті території України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.1999 р. № 541.

З огляду на публічність зазначеного адміністративного договору та його мету – задоволення публічних інтересів, постає питання про теоретичну і фактичну можливість визнання такого договору в судовому порядку нечинним або його скасування.

Так, можна припустити, що визнання адміністративного договору нечинним можна ототожнити із визнанням договору недійсним в цивільному праві, із застосуванням всіх наслідків недійсності. Тобто, в такому випадку правовідносини (права і обов'язки), що виникли на підставі такого договору, анулюються з моменту укладення договору (вважаються такими, що не виникли), а у сторін виникають зобов'язання повернути одна одній все отримане за договором. Скасування ж адміністративного договору тягне припинення його дії на майбутнє.

Водночас, як ми вже встановили, укладення адміністративного договору відбувається на виконання закону та спрямоване на задоволення публічних інтересів. Отже, на наведеному нами прикладі, можна

побачити, що визнання такого адміністративного договору нечинним чи його скасування в судовому порядку є неможливим, оскільки суперечитиме меті такого договору, а його анулювання чи припинення на майбутнє буде втручанням в державне управління відповідною галуззю, порушенням закону, який визнає обов'язковим укладення такого роду договорів в певній сфері адміністративних правовідносин та порушенням публічних інтересів, на задоволення яких спрямований такий адміністративний договір.

В такому випадку, на нашу думку, мову можна вести лише при судовий порядок примусового укладення таких договорів або про приведення умов таких договорів у відповідність до законодавства, адже неможна в судовому порядку припинити або анулювати мету, заради якої укладається відповідний адміністративний договір на виконання приписів закону для найбільш ефективного адміністративно-правового регулювання певних суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією публічного інтересу.

В цьому аспекті ми повністю солідарні із С.С. Скворцовим, що навіть винне порушення органом влади своїх зобов'язань за договором не може викликати розірвання договору, якщо таке рішення спричинить собою заподіяння шкоди публічним інтересам<sup>21</sup>.

А відтак, положення п. 4 ч. 2 ст. 17 КАС України, яке передбачає можливість вирішення адміністративними судами спорів щодо скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, є нічим іншим, як правовою фікцією, тобто неіснуючим положенням, яке згідно із законом визнається можливим.

Крім того, вищенаведене положення є нормою процесуального права, що також можна віднести до способів захисту прав, але правові підстави визнання адміністративних договорів нечинними чи їх скасування, а також їх умови дійсності (чинності) законодавством України не передбачені (при цьому варто враховувати, що на адміністративні договори неможна поширювати вимоги, яким повинні відповідати правові акти, оскільки вони не є останніми, тому й застосування до адміністративних договорів таких термінів, як «нечинність» та «скасування» також видається не зовсім правильним), що згідно із ч. 2 ст. 19 Конституції України унеможлиблює застосування адміністративними судами такого способу захисту прав.

За таких обставин, в межах адміністративно-правового регулювання договірних відносин, варто передбачити судовий механізм не визнання нечинними чи скасування адміністративних договорів, а механізм приведення їх умов у відповідність із законодавством та метою відповідного адміністративного договору, що відповідатиме методу та функціям адміністративного права.

1. *Скворцов С. С.* Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Скворцов С.С. ; Одеський національний ун-т ім. І.І. Мечникова. – О., 2005. – 229 с. 2. *Афанасьєв К. К.* Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Афанасьєв К.К. ; Луганська академія внутрішніх справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. – Луганськ, 2002. – 191 с. 3. *Завальна Ж. В.* Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : 12.00.07 / Ж. В. Завальна ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 29 с. 4. *Ольховська С. М.* Адміністративний договір в діяльності органів внутрішніх справ України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. М. Ольховська ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 17 с. 5. *Дёмин А. В.* Общие вопросы теории административного договора / Дёмин А.В. – Красноярск : Краснояр. гос. ун-т, 1998. – 93 с. 6. *Джафарова О. В.* Місце адміністративного договору в адміністративній діяльності правоохоронних органів / О. В. Джафарова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 108-111. 7. *Новоселов В. И.* К вопросу об административных договорах / В. И. Новоселов // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 40-45. 8. *Жароїд І. В.* Адміністративні договори як форма реалізації компетенції апарату державного управління України / І. В. Жароїд // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 193-197. 9. *Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV* [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print1389989374802191>. 10. *Жароїд І. В.* Цит. праця. – С. 196. 11. *Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними* : постанова Пленуму Верховного Суду України від 6 листопада 2009 р. № 9 [Електронний ресурс] / Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-09>. 12. *Ухвала* Вінницького апеляційного адміністративного суду від 26.09.2012 у справі № 2а/0270/3260/12 [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/26377897>. 13. *Біла В. Р.* Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Р. Біла ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2011. – 20 с. 14. *Скворцов С. С.* Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. С. Скворцов ; Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2005. – С. 9. 15. *Битяк Ю. П.* Адміністративне право України : підручник [Електронний ресурс] / Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – Режим доступу : [http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak\\_admpu/part3/308.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/part3/308.htm). 16. *Стефанюк В. С.* Адміністративний договір: необхідність впровадження [Електронний ресурс] / Стефанюк В. С. // Офіційний веб-сайт Верховного Суду України. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>. 17. *Завальна Ж. В.* Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів / Ж. В. Завальна // Право України. – 2007. – № 3. – С. 135-139. 18. *Завальна Ж. В.* Цит. праця. 19. *Трофіменко І. В.* Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика / І. В. Трофіменко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 4. – С. 119. 20. *Битяк Ю. П.* Цит. праця. 21. *Скворцов С. С.* Цит. праця. – С. 13.