

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v107.2025.37>

А. Г. Соломаха

ЕВОЛЮЦІЯ КАТЕГОРІЇ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР» У НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКІ ОРІЄНТИРИ

Постановка проблеми. Інститут адміністративного договору є відносно новим і водночас концептуально значущим елементом сучасного адміністративного права України, який перебуває на етапі активного становлення. Його поява пов'язана з трансформацією моделі публічного управління: від традиційної імперативно-субординаційної парадигми до сервісної та партнерської моделі взаємодії держави й суспільства. Така зміна підходів зумовлює потребу у впровадженні більш гнучких, консенсуальних форм реалізації публічних функцій, здатних забезпечити ефективність, легітимність і прозорість управлінських рішень.

Особливу актуальність дослідження еволюції категорії «адміністративний договір» зумовлює низка чинників. По-перше, українське законодавство наразі містить лише фрагментарні положення щодо адміністративних договорів, що не забезпечує належної єдності правозастосовної практики та створює труднощі у відмежуванні їх від цивільно-правових угод і адміністративних актів. По-друге, відсутність чітких процедур укладення, виконання та припинення адміністративних договорів знижує правову визначеність і породжує ризики зловживань або порушення принципів належного врядування. По-третє, інтеграційні процеси України до правового простору Європейського Союзу зумовлюють необхідність гармонізації національної адміністративно-правової доктрини із європейськими підходами, зокрема французькою та німецькою моделями адміністративних договорів, які довели свою ефективність у забезпеченні балансу між публічними та приватними інтересами. Імплементация кращих європейських практик у поєднанні з урахуванням національних особливостей дасть змогу створити ефективну, прозору та підзвітну модель договірної врядування.

Таким чином, дослідження еволюції категорії «адміністративний договір» і визначення європейських орієнтирів її розвитку має не лише теоретичне, а й значне практичне значення для вдосконалення адміністративного законодавства України, підвищення ефективності діяльності органів публічної влади та утвердження принципу верховенства права у публічному управлінні.

Мета статті – проаналізувати історико-доктринальну еволюцію категорії «адміністративний договір» у науці адміністративного права, дослідити європейські моделі правового регулювання адміністративних договорів та визначити напрями їх імплементации в українське законодавство з метою підвищення ефективності, легітимності та підзвітності публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний договір сьогодні розглядається як один із важливих інструментів публічного адміністрування, який надає йому рис партнерства та кооперативності. На відміну від традиційно владно-ім-

перативних методів, договірні механізми дозволяють збалансувати односторонній характер публічного управління взаємним погодженням умов між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами. Значення цього диспозитивного методу в українському адміністративному праві постійно зростає, що обумовлює актуальність узгодженого розуміння, належного правового забезпечення та застосування адміністративних договорів.

В умовах інтеграції України до європейського правового простору питання розвитку інституту адміністративного договору набуває особливої фахової та практичної значущості, адже європейські стандарти належного врядування та сервісної держави передбачають ширше використання договірних форм у публічному секторі.

Історично склалося, що в радянській та пострадянській науці адміністративного права договірний інструментарій довгий час не визнавався прийнятним у сфері державного (публічного) управління. Т. Карабін вказує, що адміністративне право будувалося переважно на засадах владної субординації, а рівноправні домовленості ототожнювалися лише з предметом приватного права. Ще донедавна панувала теза, що договір як правова форма властивий виключно приватноправовим відносинам між рівними сторонами. Натомість у публічно-владній сфері, яка за природою є субординаційною, застосування договорів вважалося нехарактерним й теоретично неприйнятним [1, с. 372]. Такий підхід багато в чому був успадкований від радянської адміністративно-правової доктрини та практики, що заперечувала можливість кооперативного адміністрування.

Ситуація почала змінюватися з кінця XX – початку XXI століття під впливом концепцій «сервісної» держави та європейської адміністративно-правової думки. У класичних західноєвропейських правових системах інститут адміністративних контрактів має глибші корені. Зокрема, у Франції ще з XIX ст. склалася практика виокремлення «публічних договорів» (*contrats administratifs*) – угод за участю органів влади, що підпорядковуються нормам адміністративного (а не цивільного) права і підконтрольні адміністративній юстиції. У Німеччині після Другої світової війни поступово формувалася доктрина *Verwaltungsvertrag* – договорів публічного права, і в 1976 р. вони були офіційно врегульовані в Законі ФРН «Про адміністративну процедуру» як альтернатива адміністративному акту. На пострадянському просторі жваві наукові дискусії щодо адміністративних договорів розгорнулися лише у 2000-х роках. Науковці порушили проблему правової природи адміністративних договорів та можливості їх застосування на практиці [4, с. 126]. За останні роки в Україні з'явилася низка ґрунтовних публікацій, що оновлюють доктринальні підходи до цього інструменту.

Українські вчені досліджують дефініцію адміністративного договору, його ознаки та види, співвідношення з суміжними правовими явищами (адміністративним актом, цивільно-правовим договором, спільним актом тощо) та місце в системі засобів публічної адміністрації.

Зокрема, Н. Добровольська запропонувала систему критеріїв ідентифікації адміністративних договорів та проаналізувала відповідність офіційного визначення у законодавстві усталеним науковим підходам. Так, на думку вченої, адміні-

стративний договір визначається як владно-управлінський дво- або багатосторонній правовий акт, що ґрунтується на взаємному волевиявленні сторін та регулює їхні взаємні права й обов'язки у публічно-правовій сфері. До основних ознак адміністративного договору належать: 1) участь у ньому хоча б однієї сторони, наділеної публічно-владними повноваженнями; 2) рівноправність і добровільність волевиявлення сторін (спільне погодження умов замість одностороннього припису); 3) спрямованість на врегулювання саме публічно-правових відносин (реалізація публічного інтересу), що відрізняє його від цивільно-правових угод; 4) укладення на підставі закону (тобто лише у випадках, прямо визначених адміністративним законодавством); 5) оформлення у формі договору, угоди, меморандуму чи протоколу – назва документу не є строго формалізованою [2, с. 30].

Важливо підкреслити, що адміністративний договір як різновид правового акту має нормативно-владний характер не меншою мірою, ніж індивідуальний адміністративний акт. За сучасними поглядами, адміністративний контракт не поступається адміністративному акту у своїй правовій силі та цінності для утвердження принципу верховенства права.

Адміністративні договори можуть виступати як нормативними, так і індивідуальними за своїми юридичними властивостями. Наприклад, угода між державним органом та приватним суб'єктом про виконання певних дій може стосуватися конкретного випадку (індивідуальний договір, альтернатива адміністративному рішення) або встановлювати загальні правила поведінки сторін у певній сфері на майбутнє (нормативний договір). Головний критерій, що дозволяє відрізнити адміністративний договір від інших видів договорів, – характер правовідносин, які він регулює. Якщо предметом є публічний інтерес і управлінська функція держави, такий договір належить до сфери адміністративного права і підпорядковується його нормам. Це відмежовує його від приватноправових договорів, що укладаються для приватних інтересів і регулюються диспозитивними нормами цивільного права [1, с. 374]. Так само і від односторонніх адміністративних актів договір відрізняється процедурою ухвалення рішення – через досягнення згоди між сторонами, а не через владну вказівку. Проте результат обох форм часто є аналогічним – встановлення взаємних прав та обов'язків у публічно-правових відносинах [4, с. 127].

В науковій літературі наголошується, що адміністративний договір здебільшого слугує гнучкою альтернативою адміністративному акту там, де це дозволено законом [3, с. 36].

Варто зазначити, що досвід країн Європейського Союзу відіграв вирішальну роль у формуванні сучасних підходів до адміністративних договорів. У Європі склалися дві основні моделі правового регулювання цієї категорії – французька та німецька, які стали орієнтиром для інших держав континентальної правової родини [5, с. 212].

Французька модель характеризується довгою історією розвитку інституту публічних договорів і широкою сферою їх застосування органами влади, тоді як німецька модель відзначається детальною регламентацією в рамках адміністративної процедури та дещо іншою областю використання контрактів. Розглянемо ці підходи докладніше.

У Франції склалася багата практика використання адміністративних договорів (*contrats administratifs*) органами публічної адміністрації різних рівнів. Закон і судова доктрина (Рада Держави) відносять до таких договорів, зокрема, угоди у сфері публічних послуг, управління державною власністю та інфраструктурою, концесійні та інші контрактні форми делегування публічних функцій приватним виконавцям тощо [5, с. 213].

Для адміністративних договорів французького типу є характерними особливі публічно-правові прерогативи держави як сторони: право адміністративного органу контролювати виконання договору, змінювати його умови або розірвати в односторонньому порядку в інтересах служби та суспільства. Іншими словами, попри двосторонній характер домовленості, публічний інтерес забезпечується переважанням імперативних умов. Сфери найбільш частого застосування таких договорів – організація транспортних, комунальних, телекомунікаційних послуг, управління державним майном, виконання робіт тощо.

Водночас показово, що французьке право не передбачає укладення адміністративних договорів замість видачі адміністративного акта у процедурі вирішення індивідуальних справ громадян. Французька модель радше призначена для сфер, де орган влади діє як постачальник публічних послуг чи партнер у господарській діяльності, але не для заміни владного рішення у відносинах «влада-громадянин» у традиційному розумінні. Цей підхід запозичили переважно країни Південної Європи (Італія, Іспанія, Греція та ін.), де історично сильними є французькі адміністративно-правові традиції.

Німецька модель адміністративного договору суттєво відрізняється акцентом на процедурних моментах. У Федеральній Республіці Німеччина норми про публічно-правовий договір (*öffentlichlicher Vertrag*) включені до Адміністративно-процедурного закону (*VwVfG*) ще з 1976 року. Згідно з §54-59 цього закону, адміністративний орган може укласти договір з приватною особою як альтернативу виданню індивідуального адміністративного акта за результатами відповідного провадження [5, с. 214].

Тобто після розгляду заяви чи іншої адмінпроцедури сторони можуть дійти взаємної згоди щодо умов рішення, оформити їх договором і таким чином завершити справу (замість одностороннього припису органу). Така договірна форма вирішення адміністративної справи розглядається як прояв принципу участі та консенсуального врядування. Окрім того, німецьке право передбачає ще декілька різновидів адміністративних угод. Один з них – це адміністративна мирова угода (*Verwaltungsvergleich*), що використовується для позасудового мирного врегулювання публічно-правового спору на основі компромісу між органом та приватною особою.

Інший приклад – договори про державно-приватне партнерство (контракти про зустрічні дії), коли публічна установа залучає приватного партнера до спільного виконання інфраструктурних чи соціальних проектів на договірних засадах.

На відміну від французького підходу, німецька модель допускає застосування договорів саме в регулятивних відносинах «влада – приватна особа» як альтернативи владному акту, а також активно використовує контрактні форми для делегу-

вання та компромісів у сфері публічного управління. Цей досвід було сприйнято більшістю країн Центральної та Східної Європи, у тому числі Польщею, яка під час реформування свого адміністративного провадження запровадила процедури примирення сторін і можливість ухвалення рішень за згодою сторін [5, с. 214].

Аналіз законодавства держав ЄС показує, що адміністративні договори набули розвитку в різних специфічних формах. Зокрема, поширеними є угоди між органами державної влади та органами місцевого самоврядування щодо виконання делегованих повноважень (наприклад, передача окремих державних функцій на рівень громад). Інша категорія – договори про делегування публічних послуг приватним організаціям або іншим публічним суб'єктам (наприклад, контракти органів самоврядування з приватними компаніями на надання освітніх, медичних, соціальних послуг громаді). Такі договори фактично є правовою основою аутсорсингу публічних функцій із збереженням контролю з боку держави.

Окремо варто згадати договори щодо залучення громадськості до діяльності публічної адміністрації – наприклад, про створення спільних консультативних органів, робочих груп за участю представників громадськості тощо. Хоч такі угоди і не завжди називаються «адміністративними договорами», за змістом вони відповідають концепції співпраці влади і суспільства на договірних началах.

Слід відмітити, що країни загальної (англо-американської) правової традиції не мають кодифікованого поняття адміністративного договору, проте на практиці використовують аналогічні механізми. Наприклад, у Великій Британії податкові органи укладають з платниками податків угоди про врегулювання податкових зобов'язань – це дозволяє адаптувати виконання податкових правил до особливостей діяльності конкретного платника та уникнути тривалих спорів [6, с. 65].

У Нідерландах відомі випадки застосування програмних адміністративних договорів між урядом і бізнесом задля підвищення гнучкості у досягненні цілей законодавства та створення сприятливих умов для суб'єктів (наприклад, екологічні угоди з підприємствами). Подібні практики свідчать, що потреба у контрактних регулятивних формах є універсальною для сучасної держави, незалежно від правової системи.

Важливим напрямом розвитку є й мирне врегулювання публічно-правових спорів за допомогою адміністративних договорів. Окрім згаданих німецьких *Verwaltungsvergleich*, приклади адміністративних мирових угод присутні у ряді європейських країн – як у досудових процедурах, так і в рамках адміністративного судочинства (примирення сторін). Водночас законодавство часто обмежує можливості укладення такої угоди за певних обставин, щоб забезпечити публічний інтерес. Зокрема, не допускається примирення, якщо справа має прецедентне значення для практики або стосується прав широкого кола осіб, які не є стороною договору. Також угода неможлива, коли потрібне остаточне, авторитетне вирішення питання органом влади (скажімо, з конституційних міркувань) чи коли прозорість і підзвітність процедури є критично важливими. Такий підхід (прикладом є США) покликаний запобігти надмірній «закулісній» гнучкості там, де вона може зашкодити принципам верховенства права і рівності перед законом [6, с. 67]. В цілому ж, європейські орієнтири показують, що інститут адміністративного договору має

значний позитивний потенціал – за умови чіткого нормативного окреслення меж його використання та процедурних гарантій законності.

На відміну від європейських країн в українському законодавстві поняття «адміністративний договір» було офіційно закріплено порівняно нещодавно. Ключову роль відіграло прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України (КАСУ) [7], який визначив цей термін та окреслив юрисдикцію спорів з адміністративних договорів. Наразі адміністративний договір визначається у п.16 ч.1 ст. 4 КАСУ як «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».

Визначено й вичерпний перелік випадків, коли може укладатися адміністративний договір, а саме (ст. 4 КАСУ): а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; ґ) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [7].

Таким чином, український закон прямо дозволяє застосовувати договірну форму в зазначених сферах публічного управління, але лише за наявності відповідної норми закону, що передбачає укладення договору у конкретній ситуації.

Проте, окрім норм КАСУ, нині відсутній спеціальний закон чи розділ кодифікованого акту, що детально регламентував би порядок укладення, виконання, зміну та припинення адміністративних договорів. Умовно кажучи, адміністративний договір «узаконений» як концепція, але ще не повністю «вбудований» у систему матеріального адміністративного права. На практиці це означає, що при укладенні конкретних адміністративних угод сторони змушені керуватися загальними вимогами цивільного законодавства щодо договорів – настільки, наскільки вони не суперечать суті публічно-правових відносин, – а також дотримуватися адміністративно-правових приписів стосовно компетенції, форми та процедур

Як підкреслює Т. Карабін, за відсутності спеціального закону про адміністративні договори до них застосовуються водночас загальні вимоги приватного права і вимоги адміністративного права щодо компетенції, форми, змісту та процедури укладення [1, с. 375].

Звичайно, такі прогалини у нормативному регулюванні породжують низку проблем і дискусій.

По-перше, виникають труднощі з відмежуванням адміністративних договорів від інших видів домовленостей. Недостатня визначеність критеріїв часом ускладнює розрізнення: чи є конкретна угода між органом влади і приватною особою цивільно-правовим договором (наприклад, підрядом або послугою), чи все ж адміністративним договором? Основним критерієм, як згадувалося, виступає предмет – регулювання публічно-правових відносин та реалізація владних повноважень. Але на практиці інколи межа є тонкою. Наприклад, контракт державного органу з приватною фірмою про утримання будівлі: якщо предмет зводиться лише

до господарської послуги – це цивільний договір; якщо ж контракт містить елементи делегування владної функції (скажімо, контроль за порядком) – може йтися про адміністративний договір. Через це в судовій практиці можливі спори щодо правильної юрисдикції та права, що застосовується.

По-друге, дискусійним є питання співвідношення адміністративного договору і адміністративного акта. Формально КАСУ дозволяє укласти договір замість видачі індивідуального акту (пп. «г» ст. 4) [7]. Але закон не роз'яснює процедуру такого заміщення: чи потрібно спочатку відкрити провадження і встановити всі факти, як при підготовці рішення, чи можливо одразу переходити до стадії узгодження умов? Також не до кінця зрозуміло, чи можна оскаржити адміністративний договір у судовому порядку так само, як оскаржується рішення – і на яких підставах. Відповідні прогалини потребують заповнення в підзаконних актах або майбутньому законі, щоб уникнути правової невизначеності.

По-третє, дискусійною залишається межа сфери застосування адміністративних договорів. Чинне законодавство окреслює п'ять типових випадків (компетенція, делегування, бюджети, послуги, альтернатива акту), однак соціально-управлінська практика породжує ширший спектр ситуацій, де договірна форма є функціонально доцільною. Показовим є пласт угод про співпрацю між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства (громадськими об'єднаннями, фондами, міжнародними організаціями) у сферах молодіжної політики, екології, соціальних послуг тощо: вони часто застосовуються де-факто, але не мають виразної легальної кваліфікації як адміністративні договори. Це порушує два методологічні питання: 1) чи охоплюються такі угоди публічно-правовою договірною конструкцією за критеріями суб'єкта та предмета регулювання; 2) чи вимагає їх віднесення до адміністративних договорів прямої законодавчої підстави, з огляду на принцип законності у публічному праві. У сучасній доктрині обґрунтовується доцільність розширення суб'єктного складу та розширення випадків застосування адміністративних договорів – насамперед у площині взаємодії держави з громадянським суспільством.

По-четверте, залишається відкритим питання кодифікації та систематизації норм про адміністративні договори. Дотепер ці норми розпорошені: частково в КАСУ (в аспекті судового контролю), частково у спеціальних законах (наприклад, Закон «Про місцеве самоврядування» дозволяє договорами передавати повноваження, Бюджетний кодекс – здійснювати міжбюджетні трансферти за угодами тощо). Але є потреба виробити єдиний підхід і, можливо, ухвалити рамковий закон про адміністративні договори. Варто зазначити, що у 2022 році був прийнятий Закон України «Про адміністративну процедуру», який запровадив загальні правила прийняття адміністративних актів, проте не містить положень про адміністративні договори. Це залишає інститут договорів дещо осторонь загальної адміністративної процедури. Науковці пропонують врахувати зарубіжний досвід і приділити увагу регламентації порядку укладення адміністративних договорів у межах майбутньої кодифікації адміністративно-процесуального законодавства [3, с. 38].

Зокрема, О. Грін обґрунтовує, що проблему нормативного врегулювання адміністративного договору слід розглядати через призму основних моделей адміністративно-процедурної систематизації, вироблених у світі (німецької, французь-

кої, змішаної), і на цій основі формувати власний підхід до кодифікації в Україні [3, с. 39].

Отже, аналіз українського законодавства показує, що інститут адміністративного договору перебуває у стадії становлення. З одного боку, зроблено важливий крок – визнано на рівні закону саму можливість договірних форм у публічному управлінні та окреслено базові рамки їх застосування. З іншого боку, нормативна база залишається неповною і потребує подальшого розвитку з урахуванням доктринальних рекомендацій та європейських стандартів. Як відзначає Н. Добровольська, офіційна дефініція і відповідні положення КАСУ є скоріше вимушеним компромісом, ніж досконалим рішенням, тому їх належне теоретичне осмислення та доопрацювання – питання часу [2, с. 33].

Українське законодавство стоїть перед завданням перейти від фрагментарного регулювання до комплексного закріплення інституту адміністративного договору – можливо, шляхом прийняття спеціального закону або включення окремої глави до кодифікованого акту про адміністративні процедури, що забезпечило б єдність термінології, процедур та правових наслідків адміністративних договорів.

Висновки. Еволюція категорії «адміністративний договір» у науці адміністративного права демонструє перехід від повного заперечення договірних методів у публічному управлінні до їх поступового визнання і нормативного закріплення. Історично адміністративний договір довгий час розглядався як аномалія для владних відносин, несумісна з природою адміністративного права старої (радянської) школи. Однак під впливом сучасних демократичних тенденцій та європейських правових доктрин відбулося якісне переосмислення цього інституту. У зарубіжних правових системах накопичено значний позитивний досвід застосування адміністративних договорів – від управління публічними послугами до вирішення спорів і партнерства з приватним сектором. Європейські орієнтири засвідчують, що за умов належного правового регулювання договірні форми можуть ефективно доповнювати традиційні адміністративні акти, підвищуючи гнучкість, взаємну відповідальність сторін та легітимність управлінських рішень.

Україна, рухаючись у руслі європейської інтеграції, здійснила перші кроки до впровадження інституту адміністративного договору у свою правову систему. Водночас процес розвитку цього інституту далекий від завершення. На порядку денному стоїть завдання подальшого вдосконалення нормативної бази – усунення прогалин та суперечностей, вироблення детальних процедур укладення, виконання і контролю за договорами, узгодження національної термінології з європейською. Перспективним напрямом є підготовка спеціального закону або глави кодексу, присвячених адміністративним договорам, – це стане логічним кроком у систематизації адміністративного законодавства та забезпеченні принципу верховенства права у договірній взаємодії держави з іншими суб'єктами.

Література

1. Карабін Т. О. Адміністративні договори: невідомі та суперечливі питання українського законодавства // *Підприємництво, господарство і право*. 2024. № 4. С. 372–377. DOI: <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.60>. URL: <https://app-journal.in.ua/wp-content/uploads/2024/08/62.pdf>.

2. Добровольська Н. В. Адміністративний договір: осмислення нормативної дефініції // Адміністративне та митне право. 2020. № 3. С. 28–34. DOI: <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2020-3.5>. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/4098/1/5%20Добровольська%20Н.%20В..pdf>.

3. Грін О. О. Адміністративні договори в доктрині та системі джерел адміністративного права ФРН та України // *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія: Право. 2023. Вип. 79. Т. 2. С. 35–40. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.79.2.5>. URL: <https://visnyk-juris-uzhnu.com/wp-content/uploads/2023/10/7-1.pdf>.

4. Токар А. М., Гаврік Р. О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні // *Правові механізми трансформації суспільства*. 2024. № 14 (1). С. 123–135. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-12>. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-12/2024-14-01-12>.

5. Писаренко О. В. Зарубіжний досвід правового регулювання застосування адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації // *Правові механізми трансформації суспільства*. 2024. № 14 (1). С. 210–220. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-14-01-24>. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-24/2024-14-01-24>.

6. Бойко О. М. Предмет адміністративного договору: досвід зарубіжних країн // *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Серія: Юриспруденція. 2020. № 47, т. 1. С. 63–68. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2020.47-1.13>. URL: https://www.vestnik-pravo.mgu.od.ua/archive/juspradenc47/part_1/15.pdf.

7. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV // *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

Анотація

Соломаха А. Г. Еволюція категорії «адміністративний договір» у науці адміністративного права та європейські орієнтири. – Стаття.

Стаття присвячена комплексному дослідженню еволюції категорії «адміністративний договір» у науці адміністративного права та визначенню європейських орієнтирів її подальшого розвитку в національній правовій системі України.

Доведено, що радянська адміністративно-правова доктрина протягом тривалого часу заперечувала можливість договірних механізмів у публічному управлінні, виходячи з імперативно-субординаційної природи адміністративного права. Натомість сучасна європейська адміністративно-правова думка формує нову парадигму консенсуального врядування, в межах якої адміністративний договір розглядається як рівноправна альтернатива адміністративному акту.

Зазначено, що у Франції склалася традиція застосування публічних контрактів у сферах надання публічних послуг, управління державним майном та інфраструктурою, а у Німеччині адміністративний договір закріплений законодавчо як альтернатива індивідуальному адміністративному актові в межах адміністративної процедури, що супроводжується розвитком таких форм, як адміністративна митна угода та державно-приватне партнерство. Показано рецепцію цих моделей у країнах Центральної та Східної Європи.

Проаналізовано нормативну базу України, де адміністративний договір закріплений у Кодексі адміністративного судочинства як окрема правова категорія. Виявлено головні проблеми правового регулювання адміністративного договору: фрагментарність правових норм, відсутність процедурних норм щодо укладення, виконання й припинення договорів, складнощі з відмежуванням від цивільно-правових угод і адміністративних актів, обмеженість сфери застосування, а також відсутність кодифікованого акта. Наголошено на доцільності прийняття рамкового закону про адміністративний договір.

Сформульовано висновок, що подальший розвиток інституту адміністративного договору має відбуватися шляхом поєднання національних особливостей із кращими європейськими практиками, що сприятиме підвищенню ефективності, легітимності та підзвітності публічного управління в Україні.

Ключові слова: адміністративний договір, публічне адміністрування, належне врядування, публічний інтерес, європейські моделі, адміністративна процедура, кодифікація.

Summary

Solomakha A. H. Evolution of the category “administrative contract” in the science of administrative law and European guidelines. – Article.

The article is devoted to a comprehensive study of the evolution of the category of “administrative contract” in the science of administrative law and to identifying the European benchmarks for its further development within the national legal system of Ukraine. It is argued that the Soviet administrative law doctrine for a long time denied the admissibility of contractual mechanisms in public administration, being based on the imperative and subordinative nature of administrative law. In contrast, modern European administrative law scholarship has developed a new paradigm of consensual governance, within which an administrative contract is regarded as an equal alternative to an administrative act.

It is highlighted that France has developed a long-standing tradition of applying public contracts in the areas of public service delivery, management of state property and infrastructure, while in Germany the administrative contract is legally enshrined as an alternative to an individual administrative act within administrative proceedings, accompanied by the development of such forms as administrative settlement agreements and public-private partnerships. The reception of these models in the countries of Central and Eastern Europe is also demonstrated.

The article analyses the legal framework of Ukraine, where the administrative contract is enshrined in the Code of Administrative Procedure as a distinct legal category. The study identifies the main problems of legal regulation of administrative contracts, namely: the fragmented nature of legal norms, the absence of procedural rules on the conclusion, execution, and termination of contracts, difficulties in distinguishing them from civil law agreements and administrative acts, the limited scope of application, as well as the absence of a codified act. The need to adopt a framework law on administrative contracts is emphasized.

It is concluded that the further development of the institution of administrative contracts in Ukraine should be carried out by combining national specificities with the best European practices, which would contribute to enhancing the efficiency, legitimacy, and accountability of public administration in Ukraine.

Key words: administrative contract; public administration; good governance; public interest; European models; administrative procedure; codification.

Дата надходження статті: 22.09.2025

Дата прийняття статті: 17.10.2025

Дата публікації: 27.11.2025