

## ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ПОСЛУГ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ПАСАЖИРІВ

### THEORETICAL, LEGAL AND APPLIED ISSUES OF THE APPLICATION OF ADMINISTRATIVE AGREEMENTS IN THE FIELD OF REGULATION OF PASSENGER TRANSPORT SERVICES

Писаренко О.В., аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права  
*Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова*

У науковій статті авторкою проведено наукове дослідження теоретико-правових та прикладних питань застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів. Авторка дійшла висновку, що договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є адміністративним договором, який є по суті особливою формою вираження публічного адміністрування, особливим інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником. З одного боку, договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює індивідуально-правове регулювання правовідносин публічно-правового характеру (будучи аналогом дозволу на здійснення автомобільних перевезень, тобто результатом відповідного адміністративно-дозвільного провадження), з іншого боку – він має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері, а саме – у сфері перевезень пасажирів на маршрутах загального користування. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб'єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. Істотною особливістю договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору.

**Ключові слова:** адміністративний договір, місцевий орган публічної адміністрації, організація перевезень пасажирів автомобільним транспортом, конкурс, перевізник, дозвіл.

In the scientific article, the author conducted a scientific study of theoretical, legal and applied issues of the application of administrative contracts in the field of regulating passenger transportation services. The author concluded that the contract for the organization of passenger transportation by road on public routes is an administrative contract, which is essentially a special form of expression of public administration, a special instrument of public administration activity, with the help of which a dispositive method of legal regulation of legal relations regarding the organization of transportation on public routes between local public administration bodies and the carrier is implemented. On the one hand, the contract for the organization of passenger transportation by road on public routes is a legal act of a public administration body, since it carries out individual legal regulation of legal relations of a public law nature (being an analogue of a permit for the provision of road transportation, i.e. the result of the relevant administrative and permitting proceedings), on the other hand, it is not unilateral (as a legal act), but bilateral in nature, since it determines mutual rights and obligations in the public law sphere, namely in the sphere of passenger transportation on public routes. The contract for the organization of passenger transportation by road on public routes regulates the conditions of transportation and other essential conditions determined by the legislation and the terms of the competition for transportation. A mandatory participant in a contract for the organization of passenger transportation by road on public routes, as well as any other administrative contract, is the subject of authority - the relevant local government body, which organized and conducted a competition to determine the carrier, and which actually exercises further control over the implementation of such a contract. An essential feature of a contract for the organization of passenger transportation by road on public routes is the conclusion of a contract only with the winner of the competition for the organization of motor transportation on public routes; in fact, a competition is a way of concluding such a contract.

**Key words:** administrative agreement, local public administration body, organization of passenger transportation by road, competition, carrier, permit.

**Постановка проблеми.** У сучасних умовах розвитку правової держави та реформування публічного управління та адміністрування особливої значимості набуває такий ефективний інструмент публічного адміністрування як адміністративний договір. Він, на відміну від такого інструменту як адміністративний акт забезпечує гнучкість, взаємодію та правову визначеність у врегульованих ним правовідносинах публічно-владного характеру за участю суб'єкта владних повноважень, іншого владного суб'єкта, юридичної особи чи фізичної особи-підприємця. На відміну від традиційних адміністративно-владних методів, адміністративний договір сприяє впровадженню принципів партнерства та співпраці, що відповідає сучасним тенденціям демократизації публічного управління, дозволяє виробити кращий алгоритм правового регулювання, забезпечивши інтереси як держави, так і недержавного суб'єкта, діяльність якого урегульовується адміністративним договором. В умовах реформування системи

публічного адміністрування в Україні, децентралізації місцевої публічної влади, розширення компетенції місцевих органів публічної адміністрації, адаптації законодавства України до стандартів Європейського Союзу, стають актуальними наукові дослідження не тільки пов'язані із визначенням поняття адміністративного договору, його правової природи та істотних умов, а й ті, що пов'язані із дослідженням особливостей застосування окремих видів адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації, в тому числі у сфері розподілу повноважень та фінансів між органами публічної адміністрації, реалізації адміністративно-процедурних повноважень щодо надання адміністративних послуг.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика застосування окремих видів адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації стала предметом наукових досліджень таких учених, як: В. Р. Біла, Н. П. Бортник, Р. О. Гаврік,

Л. С. Гулак, С. С. Єсімов, О. В. Константи́й, О. О. Михайлов, В. О. Мороз, М. Я. Сидор, А. М. Токар та інших. В той же час, питання застосування адміністративного договору для регулювання послуг з перевезень пасажирів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації досліджене недостатньо, що доводить необхідність проведення відповідного наукового дослідження.

**Мета наукової статті** – провести наукове дослідження теоретико-правових та прикладних питань застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів.

**Виклад основного матеріалу.** Розпочати наукове дослідження питання застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів слід із визначення, що саме є адміністративний договір і в чому полягає суттєва різниця між ним та іншими інструментами діяльності органів публічної адміністрації. Поняття адміністративного договору можна знайти у п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого адміністративний договір визначається 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. У законодавстві визначено, що адміністративний договір може бути застосований для розмежування чи делегування компетенції органів публічної адміністрації, для визначення порядку взаємодії між ними, для перерозподілу або об'єднання фінансових ресурсів, а також як альтернатива виданню адміністративного акту як результату адміністративно-процедурного правовідношення [1].

У адміністративно-правовій доктрині правова природа адміністративного договору передбачає його отождошення із зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами [2, с. 228], із договором, що оформлює спільне волевиявлення суб'єктів владних повноважень або суб'єкта владних повноважень і фізичної чи юридичної особи, встановлює, змінює чи припиняє їхні взаємні права й обов'язки у сфері публічно-правових відносин, і загалом спрямовується на забезпечення задоволення певного публічного (суспільного) інтересу [3, с. 136], із нормативно-правовим договором з обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень [4, с. 76], із правозстановлюючим, правозмінюючим або правоприпиняючим юридичним фактом та правовим актом публічного управління [5, с. 93], із регулятором адміністративно-правових відносин, інструментом або формою діяльності органів публічного адміністрування [6, с. 139; 7, с. 253; 8]. Таким чином, адміністративний договір є з одного боку, правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює нормативно-правове (що стосується визначення «компетенційних» та фінансових питань) або індивідуально-правове (що стосується визначення питань надання адміністративних послуг або реалізації адміністративно-процедурних повноважень) регулювання правовідносин публічно-правового характеру. В той же час, адміністративний договір має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері; обов'язковим учасником такого договору є орган публічної адміністрації, хоча іншою стороною може бути й недержавний суб'єкт. При цьому, адміністративний договір повинен містити умови, передбачені законодавством як істотні або такі, що внесені за наявності спільної згоди обох сторін і наявності

компетенції, а укладений може бути лише у випадках прямо визначених законодавством [9, с. 119–120].

Однією із таких сфер є сфера перевезень пасажирів автомобільним транспортом на міських автобусних маршрутах загального користування. Відповідно до п. 12 п. а ст. 30 Закону України «Про місцеве самоврядування» виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад вправі здійснювати залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку [10]. В Законі України «Про автомобільний транспорт» такий договір має назву «договір про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування», який укладається між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та автомобільним перевізником, яким є переможець конкурсу, організованого місцевим органом публічної адміністрації [11].

Обов'язковим учасником договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб'єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. При цьому, умови такого договору визначені заздалегідь (визначені в законодавстві та в умовах конкурсу) [12, с. 14].

Відповідно до правової позиції Верховного Суду, викладеної у постанові від 19 серпня 2021 року у справі № 140/13650/20, договір на організацію перевезення пасажирів є публічно-правовим договором, який передбачає: обов'язки перевізника забезпечити належний рівень транспортного обслуговування пасажирів, умови щодо тарифів тощо. Отже, договір визначає умови, за яких перевізнику дозволяється здійснювати господарську діяльність з перевезення пасажирів. При цьому відносини замовника перевезень та перевізника у різних випадках оформлюються різними документами – у певних випадках оформлюються договором, а в інших – дозволом. Водночас як дозвіл, так і договір, має одне значення, а саме встановлення вимог до перевізника щодо здійснення ним господарської діяльності. Отже, якщо відповідно до законодавства оформлюється не дозвіл, а договір, то такий договір має природу адміністративного. Суб'єкти владних повноважень виступають у правовідносинах щодо організації та проведення конкурсу з перевезення пасажирів як організатори та контролюючі органи в цій сфері, договір про організацію перевезень укладається саме за наслідками проведення такого конкурсу [13]. У разі, якщо ця вимога порушена, а також у разі, якщо до договору внесені умови без наявності спільної згоди обох сторін і наявності компетенції або умови, не вказані у законодавстві як істотні, а також якщо договір укладено з іншим суб'єктом господарювання такий договір або окремі його умови визнаються адміністративним судом нечинними [9, с. 119].

В договорі про організацію перевезень автомобільним транспортом загального користування в обов'язковому порядку зазначається перелік відповідних маршрутів, які буде обслуговувати автомобільний перевізник, умови організації перевезень, показники якості транспортного обслуговування населення, термін роботи автомобільного перевізника, зобов'язання органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо облаштування маршруту, підтримки проїзної частини автомобільної дороги та під'їзних шляхів у належному стані (тільки для міських автобусних маршрутів), а також розмір компенсації витрат автомобільного перевізника внаслідок перевезення пільгових пасажирів та регулювання тарифів, механізм їх виплати. Інші умови можуть бути

внесені за згодою сторін. Також істотною особливістю такого договору є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору [14]. У разі, якщо відповідний договір буде укладено із перевізником без проведення конкурсу, як того вимагає чинне законодавство, такий договір є нечинним [9, с. 122].

**Висновки і пропозиції.** Отже, в результаті проведеного дослідження теоретико-правових та прикладних питань застосування адміністративних договорів у сфері регулювання послуг перевезень пасажирів можемо прийти до наступних висновків. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є адміністративним договором, який є по суті особливою формою вираження публічного адміністрування, особливим інструментом діяльності публічної адміністрації, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання правовідносин щодо організації перевезень на маршрутах загального користування між місцевими органами публічної адміністрації та перевізником. З одного боку, договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є правовим актом органу публічної адміністрації, оскільки здійснює індивідуально-правове регу-

лювання правовідносин публічно-правового характеру (будучи аналогом дозволу на здійснення автомобільних перевезень, тобто результатом відповідного адміністративно-дозвільного провадження), з іншого боку – він має не односторонній (як правовий акт), а двосторонній характер, оскільки визначає взаємні права та обов'язки у публічно-правовій сфері, а саме – у сфері перевезень пасажирів на маршрутах загального користування. Договір на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування регулює умови перевезень та інші істотні умови, визначені законодавством та умовами конкурсу на проведення перевезень. Обов'язковим учасником договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування, як і будь-якого іншого адміністративного договору, є суб'єкт владних повноважень – відповідний орган місцевого самоврядування, який здійснював організацію та проведення конкурсу на визначення перевізника, і який власне – здійснює в подальшому контроль за виконанням такого договору. Істотною особливістю договору на організацію перевезень пасажирів автомобільним транспортом на маршрутах загального користування є укладання договору лише з переможцем конкурсу на організацію автомобільних перевезень на маршрутах загального користування; по суті конкурс є способом укладання такого договору.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін.; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
3. Константін О. В. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 133–137.
4. Сидор М. Я. Договірні-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 75–81.
5. Гулак Л. С. Класифікація адміністративних договорів у сфері підприємницької діяльності. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Випуск 30. С. 91–96.
6. Мороз В. О. Адміністративно-правові засади діяльності місцевих органів публічної адміністрації в Україні в умовах європейської інтеграції: дис. ... докт. філ. спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 206 с.
7. Біла В. Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дис. ... докт. юр. наук. спец. 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ, 2020. 431 с.
8. Токар А. М., Гаврик Р. О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія Право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 4. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-12/2024-14-01-12>.
9. Михайлов О. О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні: дис. ... докт. філ. спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 204 с.
10. Закон України «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
11. Закон України «Про автомобільний транспорт» від 5 квітня 2001 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2344-14#Text>.
12. Бортник Н. П., Єсімов С. С. Адміністративний договір як форма публічного управління в сфері організації послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія Юридичні науки*. 2014. № 810. С. 11–16.
13. Постанова Верховного Суду від 19 серпня 2021 року у справі № 140/13650/20. *Судові рішення. База ІpLex*. URL: <http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=99123324&red=1000032416ab7791d232bfc138a2f20608cfd4&d=5>.
14. Беляєвич О. А. Науковий висновок щодо договору про організацію перевезення пасажирів на автобусному маршруті загального користування. *Координата*. 2020. 28 січня. URL: <https://coordynata.com.ua/naukovij-visnovok-sodo-dogovoru-pro-organizaciu-perevezennja-pasaziriv-na-avtobusnomu-marsrutii-zagalnogo-koristuvanna>.