

2. Кудинов В., Вылцан С. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в Исламской Республике Иран. *Административное право и процесс*. 2019. № 1. С. 67–70.
3. Правила етичної поведінки державних службовців (досвід країн Європейського Союзу та США). Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром на запит Комітету Верховної Ради України. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29069.pdf>.
4. Абезин Д., Алексеева А. Законодательные запреты как одно из направлений противодействия коррупции среди государственных гражданских служащих в России. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2015. Т. 9. № 4. С. 652–660.
5. Васильева В. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: бразильский опыт (ч. 2). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 3. С. 165–190.
6. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т. Коломоєць, В. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 518 с.
7. Чорна В. Обмеження в адміністративному праві: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків : Харківський університет внутрішніх справ, 2019. 516 с.
8. Шторін О. Хочу, але не можу. Антикорупційні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Юридична газета*. 2019. № 10 (664). С. 31.
9. Науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання корупції» / наук. ред. М. Хавронюк. Київ : Ваіте, 2018. 472 с.

УДК 342.9

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

TO THE PROBLEM OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF THE ADMINISTRATIVE CONTRACT IN UKRAINE'S LEGISLATION

**Константій О.В., д.ю.н., заслужений юрист України,
науковий консультант судді
Конституційний Суд України**

У статті порівнюються підходи до законодавчого врегулювання поняття адміністративного договору в чинній та попередній редакціях Кодексу адміністративного судочинства України. Виділяються обов'язкові і факультативні ознаки адміністративних договорів. Зазначається, що первісне законодавче регулювання визначення поняття адміністративного договору в Кодексі адміністративного судочинства України більш відповідає науковим підходам до розуміння цього правового інституту і закордонному досвіду правового регулювання. Аналізуються нормативні дефініції адміністративних договорів в адміністративно-процесуальному законодавстві Грузії, Естонії, Молдови, Румунії, Сербії, Федеративної Республіки Німеччина. Вносяться пропозиції щодо вдосконалення нормативного визначення поняття адміністративного договору в чинній редакції Кодексу адміністративного судочинства України. У Законі України «Про адміністративну процедуру», під час його ухвалення, пропонується передбачити окрему главу щодо порядку укладання, зміни, скасування адміністративних договорів.

Ключові слова: адміністративний договір, суб'єкт владних повноважень, адміністративне судочинство, адміністративна процедура, публічний інтерес.

В статье сравниваются подходы к законодательному урегулированию понятия административного договора в действующей и предыдущей редакциях Кодекса административного судопроизводства Украины. Выделяются обязательные и факультативные признаки административных договоров. Отмечается, что первоначальное законодательное регулирование определения понятия административного договора в Кодексе административного судопроизводства Украины более соответствовало научным подходам к пониманию этого правового института и зарубежному опыту правового регулирования. Анализируются нормативные дефиниции административных договоров в административно-процессуальном законодательстве Грузии, Эстонии, Молдовы, Румынии, Сербии, Федеративной Республики Германия. Вносятся предложения по совершенствованию нормативного определения понятия административного договора в действующей редакции Кодекса административного судопроизводства Украины. В Законе Украины «Об административной процедуре», во время его принятия, предлагается предусмотреть отдельную главу о порядке заключения, изменения, отмены административных договоров.

Ключевые слова: административный договор, субъект властных полномочий, административное судопроизводство, административная процедура, публичный интерес.

The article compares the approaches to the legislative regulation of the concept of an administrative contract in the current and previous versions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. Allocated mandatory and optional features of administrative contracts.

A inherent characteristic of an administrative contract is its goal of concluding – a focus on ensuring satisfaction of a certain state or public interest, on achieving common aspirations and requests of many citizens of Ukraine. Thus, the administrative contract is a means of ensuring the satisfaction of public interests.

Noted, that the initial legislative regulation of the definition of the concept of an administrative contract in the Code of Administrative Procedure of Ukraine was more in line with scientific approaches to understanding this legal institution and foreign experience in legal regulation. Analyzed regulatory definitions of administrative contracts in the administrative procedure legislation of Georgia, Estonia, Moldova, Romania, Serbia and Germany.

Investigated that the draft Law of Ukraine “On Administrative Procedure”, submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine to the Parliament, defines only procedural actions of the administrative authority on the issuance of an administrative act.

Made proposals to improve the regulatory definition of the administrative contract in the current edition of the Code of Administrative Procedure of Ukraine. In the Law of Ukraine “On Administrative Procedure” at the time of its adoption it is proposed to provide for a chapter on the procedure for concluding, amending, and canceling administrative contracts.

Key words: administrative contract, subject of authority, administrative proceedings, administrative procedure, public interest.

Правова система України перебуває в невинному процесі модернізації, упровадження в національну практику правового регулювання принципів та інститутів, ustaleno відомих сучасному європейському правопорядку. Як прояв «європеїзації» адміністративного права і процесу в Україні можна розглядати нормативне визначення у 2005 р. у п. 14 ч. 1 ст. 3 ухваленого Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) поняття «адміністративного договору». До цього часу ця визнана та допустима в багатьох європейських країнах форма публічного адміністрування неоднозначно сприймалася та змістовно трактувалася вітчизняними вченими-теоретиками [1, с. 101–109].

Закріплення в першій редакції КАС України належності до юрисдикції адміністративних судів, які утворювалися, такої категорії спорів, як спори щодо укладання та виконання адміністративних договорів (п. 3 ч. 1 ст. 17), на тлі глибинних наукових дискусій із питання відмінностей між цими і цивільними (господарськими) договорами породило дотепер невирішену на практиці проблему віднесення справ із правовідносин тих чи інших договорів (контрактів), які укладаються на підставі законодавства органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими чи службовими особами (суб'єктами владних повноважень у розумінні цього Кодексу), щодо їх вирішення в порядку адміністративного чи цивільного (господарського) судочинства.

Незважаючи на докладання для цього розробниками в напрямі забезпечення більш чіткого розмежування судових юрисдикцій чималих зусиль, ухвалення нормованих редакцій процесуальних кодексів (що набрали чинності 15 грудня 2017 р., тобто із дня початку діяльності Верховного Суду), змістовно остаточно не вирішено проблему чіткого й однозначного розмежування адміністративної чи цивільної (господарської) юрисдикційної підсудності спорів із договорів, які укладаються на основі норм публічного права суб'єктами владних повноважень.

Зазначена проблема не в останню чергу є наслідком недостатньої точності, «правової визначеності» запровадженої законодавцем нормативної дефініції поняття «адміністративний договір», як у редакції КАС України, яка діяла до 15 грудня 2017 р., так і в чинній нині, а також відсутності правового регулювання застосування цього адміністративно-правового інституту (порядок укладання, виконання, припинення адміністративних договорів суб'єктами публічної адміністрації) у Законі «Про адміністративну процедуру», який і досі, на противагу більшості країн Європи, в Україні не ухвалено.

Варто зазначити, що ухваленням у жовтні 2017 р. нової редакції КАС України законодавець змінив підхід до нормативного визначення поняття адміністративного договору, що до цього містилося в п. 14 ч. 1 ст. 3 цього Кодексу, і такий крок, на наш погляд, не був цілком виваженим. До того ж це не покращило розуміння й однакове застосування цього інституту судами в їхній практиці.

Так, у п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.) «адміністративний договір» визначався як «дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди».

Із цього законодавчого визначення випливав висновок, що договір належить визнавати адміністративним, якщо йому притаманні *одночасно такі обов'язкові ознаки*: 1) являє собою дво- або багатосторонню угоду, тобто взаємну домовленість, дії її сторін, спрямовані на встановлення, зміну або припинення прав або обов'язків; 2) однією зі сторін договору (угоди) обов'язково є суб'єкт владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа, інший суб'єкт під час здійснення ними владних управлінських

функцій на основі законодавства, зокрема, на виконання делегованих повноважень) (п. 7 ч. 1 ст. 17 КАС України); 3) змістом (предметом) договору є права й обов'язки його сторін, які випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень.

Під словосполученням «владні управлінські функції», що вживалося в положеннях п. п. 1, 14 ч. 1 ст. 3 КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.), зі спірними правовідносинами здійснення яких законодавець пов'язував предмет юрисдикції адміністративних судів, на наш погляд, можна розуміти специфічну керівну (організаційну) як правотворчу, так і правореалізаційну діяльність із виконання законів та інших нормативно-правових актів органів державної (насамперед виконавчої) влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших наділених у порядку делегування відповідними повноваженнями суб'єктів, яка передбачає односторонній від імені та в інтересах держави чи територіальної громади імперативний вплив на поведінку приватних фізичних або юридичних осіб, які в цих відносинах зобов'язані виконувати акти (рішення, розпорядження) та підкорятися правомірним діям зазначених органів влади, посадових і службових осіб.

Діяльність із реалізації владних управлінських функцій, очевидно, не включає видання законів (здійснення законотворчих повноважень парламентом), а також здійснення правосуддя, судового контролю і прокурорського нагляду.

Виходячи з наведеного, під адміністративним договором (за приписами КАС України в редакції до 15 грудня 2017 р.) можна було розуміти таку письмову угоду (договір) між двома або більше суб'єктами права, один з яких наділений законодавством публічними владними повноваженнями, укладання якої обумовлюється виконанням органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою покладених на них завдань та цілей «зовнішньої» владної організації (упорядкування) державного чи суспільного життя у відповідній, ввіреній їм сфері публічного управління, необхідністю вирішення питань загальносуспільного (публічного) значення, яка не пов'язана зі здійсненням законотворення, правосуддя, судового контролю та прокурорського нагляду.

За умов чинності КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.) науковці слушно виходили з того, що договір є адміністративним за притаманністю йому водночас таких рис: 1) хоча б однією зі сторін договору є суб'єкт владних повноважень; 2) права й обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта; 3) договір укладається з метою задоволення публічних потреб; 4) складником предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції; 5) порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права [2, с. 48].

Крім *обов'язкових ознак*, безпосередньо визначених у п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.), під час вирішення питань віднесення договору до категорії адміністративних також теоретично правильним було урахування таких його *додаткових сутнісних ознак*: 1) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень діє з метою задоволення не особистих потреб (як юридичної особи), а публічних (суспільних) інтересів; адміністративний договір містить умови, спрямовані передусім на забезпечення публічного інтересу; 2) під час укладення адміністративного договору суб'єкт владних повноважень повинен дотримуватися вимог щодо правових підстав, меж компетенції, процедур діяльності, які визначаються Конституцією і законами України

(зокрема, у частині вибору контрагента, встановлення суттєвих умов такого договору тощо); 3) адміністративні договори укладаються суб'єктом владних повноважень зазвичай на підставі раніше ухваленого владного управлінського рішення (виданого правового акта) [3, с. 76–86].

Отже, конститутивною ознакою, невід'ємною властивістю адміністративного, на відміну від цивільного (господарського), договору завжди є його неприватно виражена мета укладання – спрямованість на забезпечення задоволення якогось публічного (державного чи суспільного) інтересу, тобто уможливлення досягнення спільних прагнень, запитів багатьох громадян України.

Отже, адміністративний договір є засобом забезпечення задоволення суспільних (публічних) інтересів.

За обставин дії КАС України (у редакції до 15 грудня 2017 р.), у п. 14 ч. 1 його ст. 3 визначалася «широка» концепція адміністративного договору – під ним законодавець розумів будь-яку дво- або багатосторонню угоду, зміст якої становлять права й обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди.

Таке «широке» нормативне визначення поняття «адміністративного договору» у КАС України (до 15 грудня 2017 р.), на наш погляд, більш відповідало доктринальним науковим підходам до розуміння цієї форми публічного адміністрування, а також закордонному досвіду регулювання адміністративних процедур.

У п. 16 ч. 1 ст. 4 редакції КАС України, чинної із 15 грудня 2017 р., законодавцем запроваджено «вужкий» підхід до нормативного визначення поняття адміністративного договору. До того ж чинна дефініція цього договору в КАС України не є чітко сформульованою.

На наш погляд, суперечливим нині є визначення в абз. 1 п. 16 ч. 1 ст. 4 чинної редакції КАС України адміністративного договору як «спільного правового акта суб'єктів владних повноважень або правового акта за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи». Це пояснюється тим, що адміністративний договір за його правовою природою априорі (теоретично) не є правовим актом (рішенням) суб'єкта (суб'єктів) владних повноважень. Правовий акт (документ, рішення) є самостійною й основою в Україні формою публічного адміністрування. Для ухвалення спільного правового акта з іншими суб'єктами владних повноважень (що нерідко має місце в практиці діяльності органів виконавчої влади) суб'єкту владних повноважень немає потреби укладати адміністративний договір. Хоча перед виданням спільного правового акта відбуваються процедури формування узгодженого волевиявлення суб'єктів владних повноважень (засідання робочих груп, листування, надання зауважень і пропозицій до тексту тощо), ці процедури не мають адміністративно-договірної характеру, не мають наслідком оформлення адміністративного договору.

Адміністративний договір тим теоретично відрізняється від правового акта (рішення), що він не видається в порядку одностороннього владного волевиявлення суб'єкта (суб'єктів) владних повноважень, а оформлює спільно досягнуту в диспозитивному порядку узгоджену волю його сторін (осіб, наділених владними управлінськими повноваженнями, або суб'єкта владних повноважень та приватної особи).

Застосована в абз. 1 п. 16 ч. 1 ст. 4 чинної редакції КАС України дефініція адміністративного договору як «спільного правового акта суб'єктів владних повноважень або правового акта за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи» суперечить приписам п. п. 18 і 19 ч. 1 цієї статті Кодексу, де законодавець терміном «правовий акт» позначає виключно відповідне імперативне (одностороннє) рішення суб'єкта (суб'єктів) владних повноважень, яке залежно від того, чи встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних від-

носин, розраховується на довгострокове та неодноразове застосування; або стосується прав чи інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк, – унормовано відповідно нормативно-правовим чи індивідуальним актом.

Отже, на наш погляд, в абз. 1 п. 16 ч. 1 ст. 4 чинної редакції КАС України законодавець під час визначення поняття адміністративного договору в розумінні «спільного правового акта суб'єктів владних повноважень або правового акта за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи» 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 (вираз, об'єктивація) в юридичній формі документу – договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо.

Ключового (визначального) значення, як і раніше (за положеннями КАС України, які діяли до 15 грудня 2007 р.), для віднесення якогось договору за участю суб'єкта владних повноважень до категорії адміністративного має, за приписами абз. 1 п. 16 ч. 1 ст. 4 чинної редакції цього Кодексу, визначення ним (договором) «взаємних прав та обов'язків його учасників у публічно-правовій сфері».

За чинними положеннями абз. 1 п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України, під адміністративним договором варто нині розуміти дво- або багатосторонню угоду (взаємну домовленість), яка водночас підпадає під такі нормативно визначені ознаки:

- 1) учасниками (сторони) якої є суб'єкти владних повноважень або суб'єкт владних повноважень та інша (не наділена владними повноваженнями приватна фізична чи юридична) особа;
- 2) має юридичну форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо;
- 3) укладається на підставі закону (його норм);
- 4) її (угоди) змістом (предметом) є взаємні права й обов'язки учасників в одній із таких публічно-правових сфер:
 - а) вирішення питань розмежування компетенції між суб'єктами владних повноважень чи визначення порядку взаємодії між ними;
 - б) делегування публічно-владних управлінських функцій;
 - в) перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
 - г) альтернативної діяльності виданню індивідуального акта;
 - г) урегулювання надання адміністративних послуг.

Отже, чинне нормативне визначення поняття адміністративного договору, на відміну від попереднього загального (абстрактного), звузило критерії віднесення певної дво- або багатосторонньої домовленості за участю суб'єкта владних повноважень, правовою підставою для якої є відповідні законодавчі владні організаційні уповноваження цього суб'єкта, до категорії адміністративного договору тільки прямо визначеними у пп. пп. «а» – «г» абз. 2 п. 16 ч. 1 статті 4 КАС України публічно-правовими сферами суспільних відносин, в яких нині встановлено допустимість адміністративно-договірної визначення взаємних прав та обов'язків учасників (сторін) такого договору.

Отже, за приписами п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України, у чинній редакції предметом адміністративного договору може бути виключно договірне (у рамках приписів та уповноважень закону) урегулювання його сторонами питань: розмежування компетенції між суб'єктами владних повноважень чи визначення порядку взаємодії між ними; делегування публічно-владних управлінських функцій; перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; альтернативної виданню індивідуального акта діяльності; надання адміністративних послуг.

Вважаємо, що більш науково правильним все ж таки було нормативне визначення поняття «адміністративного договору», яке містилося в редакції КАС України, чинній до 15 грудня 2017 р. Попередня нормативна дефініція цієї форми публічного адміністрування відповідала усталеному закордонному досвіду правового регулювання.

Так, у § 54 Закону про адміністративну процедуру Федеративної Республіки Німеччина (далі – ФРН) (*Verwaltungsverfahrensgesetz*) передбачено, що правові відносини в галузі публічного права можуть встановлюватися, змінюватися або скасовуватися договором (публічно-правовим договором), якщо це не унеможлиблює законодавство. Зокрема, замість ухвалення адміністративного акта адміністративний орган має право укласти публічно-правовий договір із тим, кому він в іншому випадку адресує адміністративний акт [4]. Отже, у законодавстві ФРН адміністративний (публічно-правовий) договір – це угода сторін, за допомогою якої виникають, змінюються або припиняються правові відносини в галузі публічного права.

У Законі про адміністративну процедуру Естонії є окрема гл. 7 «Адміністративний договір», спеціально присвячена регулюванню питань поняття, сторін, вимог до укладання, набрання чинності, зміни, скасування, визнання недійсними «договорів, які регулюють адміністративні відносини» (адміністративних договорів) (§ § 95–105). Адміністративна процедура в цьому законі розуміється як діяльність адміністративного органу з видання наказів та адміністративних актів, їх виконання, з укладання адміністративних договорів (п. 1 § 2) [5].

Порядок укладання, зміни умов та припинення адміністративних договорів визначені в окремому р. III «Адміністративний договір» (ст. ст. 22–26) і в Законі Республіки Сербія «Про загальний адміністративний процес» № 18/2016. У ст. 22 цього Закону «адміністративний договір» визначається як двосторонній обов'язковий письмовий акт, який, якщо це визначено спеціальним законом, укладається владою і стороною та відповідно до якого створюються, змінюються або анулюються правовідносини в адміністративному питанні (індивідуальній адміністративній справі). Передбачено, що зміст адміністративного договору не повинен суперечити суспільним інтересам або законним інтересам третіх осіб [6].

Адміністративний кодекс Республіки Молдова від 19 липня 2018 р. № 116 у ст. 13 містить дефініцію адміністративного договору як договору, яким встановлюються, змінюються або припиняються публічно-правові відносини, якщо законом не передбачено іншого. Умовам укладання та припинення дії адміністративних договорів у процесі адміністративної діяльності присвячено р. IV «Адміністративний договір» цього правового акта [7].

Загальний адміністративний кодекс Грузії від 25 червня 1999 р. термін «адміністративний договір» для цілей використання в цьому Кодексі в ст. 2 роз'яснює як «цивільно-правовий договір, укладений адміністративним органом з фізичною або юридичною особою, а також іншим адміністративним органом з метою здійснення публічних повноважень». Цей закон також містить окрему гл. V «Адміністративний договір», яка вміщує норми щодо правомочності адміністративних органів щодо укладання та вимоги до змісту адміністративних договорів [8].

Ст. 65 цього Кодексу Грузії установлює: «якщо законом не встановлено інше, виникнення, зміна або припинення адміністративно-правових відносин може здійснюватися шляхом укладення адміністративного договору. Адміністративний орган правомочний регулювати конкретне адміністративно-правове відношення, повноваження з регулювання якого шляхом видання індивідуального адміністративно-правового акта йому надано законом, шляхом укладення адміністративного договору». Передбачено застосування під час укладення адміністративним органом адміністративного договору норм цього Кодексу

та передбачених Цивільним кодексом Грузії додаткових вимог, які стосуються договорів.

З положень пп. «с» ч. 1 ст. 2 «Значення термінів» Закону Румунії «Про адміністративні спори» № 554/2004 випливає, що під адміністративними договорами в цьому Законі розуміються договори, що укладаються державними органами, мета яких полягає в оцінці публічного майна, забезпеченні виконання публічних робіт або наданні публічних послуг, здійсненні державних закупівель. Установлено, що спеціальні закони можуть також передбачати інші категорії адміністративних договорів, які підпадають під юрисдикцію адміністративних судів [9].

Проект закону України «Про адміністративну процедуру», поданий Кабінетом Міністрів України на розгляд парламенту (реєстр. № 9456 від 28 грудня 2018 р.), на відміну від наведених вище адміністративно-процедурних законів закордонних країн, не містить, на жаль, визначень понять адміністративного договору, процедур його укладання, зміни, припинення в процесі виконання своїх повноважень суб'єктами публічної адміністрації. Як випливає зі змісту законопроекту, передбачається, що цей закон має урегулювати виключно процедурні дії, вчинювані адміністративним органом з метою розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується ухваленням тільки такої форми публічного адміністрування, як адміністративний акт. Водночас під адміністративним актом у цьому законопроекті розуміється «*рішення індивідуальної дії*, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та виконання обов'язків фізичною / юридичною особою (особами)» [10].

Отже, у межах процесу наближення національного законодавства до законодавства європейських країн, створення «якісної» нормативної основи для діяльності публічної адміністрації в Україні для забезпечення ефективного виконання нею «публічно-сервісних» функцій, а також для того, щоб усі форми її публічного адміністрування підлягали спеціалізованому адміністративно-судовому контролю, на наш погляд, необхідне чітке, таке, яке відповідало бм критеріям правової визначеності, унормоване поняття адміністративного договору як у ст. 4 КАС України, так і в Законі України «Про адміністративну процедуру». Водночас у національному адміністративно-процедурному законі варто також передбачити окрему главу, де визначалися б питання порядку укладання, зміни, скасування адміністративних договорів, умов їх допустимості (прийнятності) у діяльності публічної адміністрації.

У п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України пропонуємо законодавчо закріпити таке визначення: «адміністративний договір – дво- або багатостороння письмова угода (договір, протокол, меморандум тощо), що укладається на основі та в межах приписів закону і 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. Змістом (предметом) адміністративного договору може бути, але не виключно:

- а) вирішення питань розмежування компетенції між суб'єктами владних повноважень чи визначення порядку взаємодії між ними;
- б) делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) здійснення публічних закупівель;
- г) виконання публічних робіт;
- д) організація надання населенню транспортних, телекомунікаційних, медичних, освітніх, інших соціально значущих послуг;
- е) розстрочення (відстрочення) податкового боргу, врегулювання зобов'язань із податків чи зборів;
- ж) надання адміністративних послуг тощо».

ЛІТЕРАТУРА

1. Битяк Ю.П., Константи́н О.В. Правова природа адміністративних договорів. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 3.
2. Перепелюк В.Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. Київ : Конус-Ю, 2003. 272 с.
3. Куйбіда Р.О. Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці. *Право України*. 2009. № 3.
4. Закон про адміністративну процедуру ФРН (VwVfG). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.
5. Закон про адміністративну процедуру Естонії від 6 червня 2001 р. URL: <https://www.rigiteataja.ee/akt/123022011008>.
6. Про загальний адміністративний процес : Закон Республіки Сербія № 18/2016. URL: <http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/zakoni/2016/266-16-lat.pdf>.
7. Адміністративний кодекс Республіки Молдова від 19 липня 2018 р. № 116. URL: <http://lex.justice.md/viewdoc.php?Action=view&view=doc&id=376815&lang=2>.
8. Загальний адміністративний кодекс Грузії від 25 червня 1999 р. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/16270?publication=28>.
9. Про адміністративні спори : Закон Румунії № 554/2004 URL: http://www.crj.ro/userfiles/editor/files/LEGE%20nr%20554_ENG.pdf.
10. Про адміністративну процедуру : проект закону України, реєстр. № 9456 від 28 грудня 2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

УДК 342.924

СВІТОВИЙ ТА ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД У СФЕРІ ЖОРСТОКОГО ПОВОДЖЕННЯ ІЗ ТВАРИНАМИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

GLOBAL AND DOMESTIC EXPERIENCE IN THE SPHERE ILL-TREATMENT OF ANIMALS: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS

Костовська К.М., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівський державний університет внутрішніх справ

Дідик Н.І., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу
Львівський державний університет внутрішніх справ

У статті розглядаються визначені й узагальнені наукові підходи щодо історико-правового аспекту становлення та розвитку адміністративної відповідальності за жорстоке поводження із тваринами в Україні та за її межами. Розглянуто наявні в сучасній правовій науці погляди вчених, які досліджували це питання. Охарактеризовано стан правового регулювання адміністративної відповідальності за жорстоке поводження із тваринами в Україні та за її межами. Зазначено, що внесені зміни до санкції статті за жорстоке поводження із тваринами узгоджуються із закордонним законодавством.

Ключові слова: жорстоке поводження із тваринами, адміністративна відповідальність, тварини, законодавство, стягнення.

В статье рассматриваются определенные и обобщенные научные подходы к историко-правовому аспекту становления и развития административной ответственности за жестокое обращение с животными в Украине и за ее пределами. Рассмотрены существующие в современной правовой науке взгляды ученых, исследовавших этот вопрос. Охарактеризовано состояние правового регулирования административной ответственности за жестокое обращение с животными в Украине и за ее пределами. Отмечено, что внесенные изменения в санкции статьи за жестокое обращение с животными соответствуют зарубежному законодательству.

Ключевые слова: жестокое обращение с животными, административная ответственность, животные, законодательство, взыскания.

The causes of crime and its Individual manifestations have always been and remain an object attention of representatives of various branches of science, on-right before the lawyers. Socio-economic, political and legal conditions of the present require new explanations for the determination of deviant behavior of people, manifestations violence and cruelty, in particular regarding animals.

Cruelty to animals is a sign of a decline in public morality of a society, determines the propensity of people to engage in aggressive behavior, and such leads in the future to criminal behavior against life and health already not animals, but people. The main problem of the spread of ill-treatment of animals is the non-punishment of such actions because of the lack of awareness of law enforcement by their structures, a threat to public morality.

The article deals with definite and generalized scientific approaches to the historical and legal aspect of the formation and development of administrative responsibility for the ill-treatment of animals in Ukraine and abroad. The state of the legal regulation of administrative responsibility for ill-treatment of animals in Ukraine and abroad.

Legislative regulation of administrative liability for ill-treatment of animals abroad, as the rule implies the application of penalties. Given that the main purpose of administrative penalties is the upbringing of the offender, i.e. the formation of his law-abiding behavior, and at the same time the main educational effect is caused to the offender in the execution of individual charges.

First of all, it should be noted that according to administrative legislation in other countries, an alternative sanction for grist is provided for achieving educational effect stockpile handling – usually in the form of corrective works in favor of society. After all, it is during exercise it is possible to realize the degree of its fault, with what the feeling of punishment persists longer than, say, from paying a fine, especially minimal.

Key words: ill-treatment of animals, administrative responsibility, animals, legislation, penalty.

Постановка проблеми. З набуттям тваринами нового статусу все більше уваги привертає питання щодо їх охорони та захисту від жорстокого поводження. Людське суспільство розглядає тварин не тільки як власність, але і як членів родини, розумних істот, що мають стійку емоційну прив'язаність до людей та залежність від них. З огляду на

це, законодавство з метою забезпечення охорони тварин та захисту їх від жорстокого поводження постійно змінюється й удосконалюється. Варто зазначити, що вирішення проблем організаційно-правового захисту тварин активізується в 60-і рр. ХХ ст., поступово змінює вектор із захисту тварин до питання їхнього благополуччя.