

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2025.4.35>

КАБИШ А.Ю.

**ПРОЦЕДУРИ УКЛАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ****PROCEDURES FOR CONCLUDING ADMINISTRATIVE AGREEMENTS
IN THE FIELD OF ENSURING ENVIRONMENTAL SAFETY**

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення екологічної безпеки в Україні є вкрай важливим питанням не тільки з точки зору збереження навколишнього середовища, а й у контексті захисту економічних інтересів держави та суспільства. Для реалізації даного завдання спеціально уповноважені органи використовують низку інструментів, серед яких важливе та самостійне місце відводиться адміністративному договору. Зауважимо, що як інструмент забезпечення екологічної безпеки, адміністративний договір є менш вживаним, ані ж адміністративний акт, але при цьому він є досить ефективним. Йому відведена окрема, досить важлива роль, адже ним врегульовують окремі суспільно-правові відносини, які знаходяться на стику публічного та приватного інтересу. Метою статті є аналіз та розкриття специфіки процедур укладання адміністративних договорів у сфері забезпечення екологічної безпеки. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та правозастосовної практики, проведено дослідження категорії «адміністративний договір» та виділено нове, авторське розуміння його змісту. Визначено місце адміністративних договорів у системі адміністративно-правових інструментів забезпечення екологічної безпеки. Проаналізовано особливості процедур укладання адміністративних договорів у сфері забезпечення екологічної безпеки. Визначено, що адміністративні договори у сфері забезпечення екологічної безпеки – це спільні юридичні акти між уповноваженими суб'єктами владних повноважень та іншими особами публічного або приватного сектору, засновані на їх волевиявленні та спрямовані на врегулювання порядку надання адміністративних послуг, розмежування публічно-управлінської компетенції, делегування повноважень, а також вирішення інших питань встановлених сторонами угоди у сфері забезпечення екологічної безпеки. Водночас, на відміну від адміністративних актів, порядок видання яких суттєво формалізований, процедура укладання адміністративних договорів часто не має чіткого формату проведення. Як правило, порядок дій прямо залежить від того, між ким, та з приводу чого угода укладається. Крім цього, дана процедура виступає спільною активністю носія владних повноважень та іншої сторони домовленостей. Зважаючи на це, процедура укладання адміністративних договорів у сфері забезпечення екологічної безпеки – це сукупність спільних дій і заходів спеціально уповноважених суб'єктів та іншої сторони публічного або приватного сектору щодо підготовки, укладання та реалізації домовленостей з приводу різних публічно-правових питань у сфері забезпечення екологічної безпеки України.

Ключові слова: безпека, екологічна безпека, адміністративно-правове регулювання, адміністративні договори.

The relevance of the article lies in the fact that ensuring environmental safety in Ukraine is an extremely important issue not only from the point of view of environmental protection, but also in the context of protecting the economic interests of the state and society. To implement this task, specially authorized bodies use a number of tools, among which an important and independent place is given to the administrative contract.

It should be noted that as a tool for ensuring environmental safety, the administrative contract is less used, nor is the administrative act, but at the same time it is quite effective. It is assigned a separate, quite important role, because it regulates certain social and legal relations that are at the junction of public and private interest. The purpose of the article is to analyze and reveal the specifics of the procedures for concluding administrative contracts in the field of ensuring environmental safety. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and law enforcement practice, conducts a study of the category of "administrative contract" and highlights a new, author's understanding of its content. The place of administrative agreements in the system of administrative and legal instruments for ensuring environmental safety is determined. The peculiarities of the procedures for concluding administrative agreements in the field of ensuring environmental safety are analyzed. It is determined that administrative agreements in the field of ensuring environmental safety are joint legal acts between authorized subjects of power and other persons of the public or private sector, based on their will and aimed at regulating the procedure for providing administrative services, delimiting public and administrative competence, delegation of powers, as well as resolving other issues established by the parties to the agreement in the field of ensuring environmental safety. At the same time, unlike administrative acts, the procedure for issuing which is significantly formalized, the procedure for concluding administrative agreements often does not have a clear format for its implementation. As a rule, the procedure for concluding administrative agreements directly depends on who is involved and on what the agreement is concluded. In addition, this procedure is a joint activity of the holder of power and the other party to the agreements. In view of this, the procedure for concluding administrative agreements in the field of ensuring environmental safety is a set of joint actions and measures of specially authorized entities and another party from the public or private sector to prepare, conclude and implement agreements on various public and legal issues in the field of ensuring environmental safety of Ukraine.

Key words: *safety, environmental safety, administrative and legal regulation, administrative contracts.*

Актуальність теми. Забезпечення екологічної безпеки в Україні є вкрай важливим питанням не тільки з точки зору збереження навколишнього середовища, а й у контексті захисту економічних інтересів держави та суспільства. Для реалізації даного завдання спеціально уповноважені органи використовують низку інструментів, серед яких важливе та самостійне місце відводиться адміністративному договору. Зауважимо, що як інструмент забезпечення екологічної безпеки, адміністративний договір є менш вживаним, ані ж адміністративний акт, але при цьому він є досить ефективним. Йому відведена окрема, досить важлива роль, адже ним врегульовують окремі суспільно-правові відносини, які знаходяться на стику публічного та приватного інтересу. Це суттєво позначається на процедурі застосування даного інструменту.

Стан дослідження проблеми. Специфіка адміністративних договорів, а також особливості та сфери їх укладення є актуальними проблемами на вирішення яких спрямовано безліч наукових робіт. Даним питанням присвячували свої праці: В.Р. Біла, Т.О. Карабін, С.О. Магда, В.І. Марчук, О.О. Панова та інші. Водночас, поза наукових досліджень, на сьогоднішній день, залишаються аспекти використання адміністративних договорів в регулюванні конкретних сфер суспільно-правових відносин, як-то екологічна безпека.

Саме тому метою статті є: проаналізувати та розкрити специфіку процедур укладання адміністративних договорів у сфері забезпечення екологічної безпеки.

Виклад основного матеріалу. Починаючи наукове дослідження необхідно зупинитись на змісті адміністративних договорів у сфері забезпечення екологічної безпеки, адже загалом, ця категорія притаманна цивільному праву. Згідно до статей Цивільного кодексу України від 16.01.2003 №435-IV договором визначається домовленість двох або більше сторін, яку спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [1]. Однак, незважаючи на «цивільно-правову монополію» відносно тлумачення категорії договору, на сьогоднішній день вона активно використовується в адміністративному праві, що підкріплюється у тому числі законодавчо. Так, остання знаходить тлумачення в пункті 16 частині 1 статті 4 КАС. В розумінні законодавця адміністративний договір – це 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: 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 [2].

Найбільшого поширення концепція адміністративного договору набула серед науковців. Наприклад, Ю.П. Битяк та О.В. Константин обстоюють думку, що адміністративний договір – це правовий акт управління, що встановлюється на підставі норм права двома (або більше) суб'єктами адміністративного права, один з яких обов'язково є органом виконавчої влади, може містити загальнообов'язкові правила поведінки (нормативний характер) або встановлювати конкретні правовідносини між його учасниками (індивідуальний характер) [3; 4, с. 32]. В.К. Коляков описує категорію наступним чином: «Адміністративний договір – це система взаємних зобов'язань між названими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання» [5, с. 49]. В.Б. Авер'янов пише, що адміністративний договір – це угода, укладена суб'єктами адміністративного права на основі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим визначений вмістом владних повноважень, носієм яких обов'язково є одна зі сторін. Категорія, продовжує вчений, має свою специфіку, оскільки виникає із приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого управління своїх владних повноважень; підставою його виникнення є правозастосовний акт, прийнятий цими органами, має організуючий характер; метою такого договору є задоволення публічних інтересів, досягнення суспільного блага, тобто суспільних цілей [6, с. 315].

Проведений аналіз показує певну відмінність між законодавчим, науковим та зарубіжними тлумаченнями поняття «адміністративний договір». Науковці, здебільшого, спираються на внутрішні властивості цієї категорії, які зумовлюють її подібність договорам у цивільному праві, як то: волевиявлення сторін, свободу вступу в адміністративно-договірні відносини, породження адміністративним договором взаємних прав та обов'язків сторін і таке інше. В зарубіжній практиці адміністративні угоди є квазі-цивільними, адже переймають багато ознак та специфікацій останніх. Натомість, згідно із національним законодавством адміністративний договір – це, передусім, форма взаємодії між суб'єктом владних повноважень та іншими особами як публічного, так і приватного сектору.

Спираючись на вищевикладене, вважаємо, що категорія адміністративного договору характеризується наступними особливостями: 1) на відміну від звичайних договорів, адміністративний – це юридичний акт індивідуального характеру, який укладається між двома конкретними сторонами у формі безпосередньої угоди, а також меморандуму, протоколу, спільного рішення; 2) однією зі сторін адміністративного договору завжди є суб'єкт владних повноважень, тобто, відповідний державний орган або орган місцевого самоврядування, при цьому, в договірних відносинах він займає саме офіційну позицію як представник публічного сектору, а не юридична особа; 3) укладення адміністративного договору породжує взаємні права та обов'язки між сторонами з приводу предмету угоди, але саме в публічно-правовій сфері, іншими словами, – у сфері реалізації владних повноважень; 4) адміністративний договір дає можливість врегульовувати питання надання адміністративних послуг, розмежовувати компетенцію між суб'єктами владних повноважень, делегувати останні, а також вирішувати інші узгоджені між сторонами питання в публічно-правовій сфері; 5) сторони адміністративного договору вільні у питанні його укладення та вступу у договірні правовідносини, що виражено в обов'язковості ознаки волеузгодження.

Таким чином, адміністративні договори у сфері забезпечення екологічної безпеки – це спільні юридичні акти між уповноваженими суб'єктами владних повноважень та іншими особами публічного або приватного сектору, засновані на їх волевиявленні та спрямовані на врегулювання порядку надання адміністративних послуг, розмежування публічно-управлінської компетенції, делегування повноважень, а також вирішення інших питань встановлених сторонами угоди у сфері забезпечення екологічної безпеки. Водночас, на відміну від адміністративних актів, порядок видання яких суттєво формалізований, процедура укладення адміністративних договорів часто не має чіткого формату проведення. Як правило, порядок дій прямо залежить від того, між ким, та з приводу чого угода укладається. Крім цього, дана процедура виступає спільною активністю носія владних повноважень та іншої сторони домовленостей. Зважаючи на це, процедура укладення адміністративних договорів у сфері забезпечення екологічної безпеки – це сукупність спільних дій і заходів спеціально уповноважених суб'єктів та іншої сторони публічного або

приватного сектору щодо підготовки, укладення та реалізації домовленостей з приводу різних публічно-правових питань у сфері забезпечення екологічної безпеки України.

На сьогоднішній день можна виділити декілька ключових прикладів застосування адміністративних договорів на підставі чого різняться процедури їх укладення. Найчастіше між органами влади, місцевого самоврядування та іншими суб'єктами укладають меморандуми, якими узгоджуються спільні форми діяльності та повноваження в екологічній галузі, зокрема, щодо підтримки її безпеки. Процедура їх укладання не має чіткої моделі та, як правило, складається із етапів: а) обміну думками, переважно, на документальній основі шляхом передання всіма заінтересованими сторонами одне одному відомостей та матеріалів необхідних для узгодження договору; б) встановлення спільних цілей, меж та специфіки діяльності; в) безпосереднє підписання всіма сторонами договору та проведення внутрішньо-організаційної діяльності із його реалізації.

Прикладом подібних адміністративних договорів є Меморандуми між Мінекономіки та ЮНІСЕФ, якими забезпечується спільна реалізація проектів у сферах управління водними ресурсами, управління відходами та екологічної освіти молоді.

Багато різновидів адміністративних договорів мають місце на локальному рівні, між публічними органами та окремими особами з конкретних питань забезпечення екологічної безпеки та регулювання екологічних відносин. Багато з них мають уніфіковану, нормативно-визначену процедуру укладання. Наприклад, Постановою КМУ від 02.06.2021 №572 затверджено Типовий договір оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом. Договір передбачає угоду між органом виконавчої влади, місцевого самоврядування (орендодавцем) та стороною орендаря – фізичною чи юридичною особою. Орендодавець надає, а орендар приймає у строкове платне користування земельну ділянку в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом для цілей рибогосподарських потреб, культурно-оздоровчих, лікувальних, рекреаційних, спортивних і туристичних цілей, проведення науково-дослідних робіт [9].

Договір передбачає строковість та оплатність оренди, а також не конфліктує із іншими угодами щодо відповідної земельної ділянки та водних об'єктів на ній. Зокрема, визначається, що передача в оренду земельної ділянки, водного об'єкта не є підставою для припинення або зміни обмежень (обтяжень) та інших прав третіх осіб на таку ділянку і встановлених земельних сервітутів [7].

Звернути увагу також доцільно на Постанову КМУ «Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами» від 08.09.2023 №835. Правила визначають механізм надання суб'єктами господарювання у сфері управління відходами незалежно від форми власності послуги з управління побутовими відходами у містах, селищах і селах. Одним з суб'єктів реалізації послуги є адміністратор – виключно комунальне підприємство, яке визначається органом місцевого самоврядування для провадження діяльності з адміністрування послуги з управління побутовими відходами. До складу послуги з управління побутовими відходами входять операції із збирання, перевезення, відновлення та видалення побутових відходів, а також діяльність, пов'язана з організацією роботи системи управління побутовими відходами, що провадиться виконавцем послуги. Адміністратор послуги: 1) забезпечує функціонування муніципальної системи управління побутовими відходами; 2) укладає за дорученням органу місцевого самоврядування договори із суб'єктами господарювання на виконання окремих операцій з управління побутовими відходами; 3) укладає договори із споживачем про надання послуги з управління побутовими відходами; 4) створює єдину інформаційну базу споживачів для здійснення нарахувань за надану послугу з управління побутовими відходами, ведення обліку стану оплати та заборгованості; 5) проводить претензійно-позовну роботу з боржниками та інформаційні заходи щодо дотримання споживачами вимог нормативних документів у сфері управління побутовими відходами; 6) проводить розрахунок середньозваженого тарифу і подає його у встановленому порядку до органу місцевого самоврядування. Виконавцем послуги укладаються договори про відновлення та/або видалення побутових відходів із суб'єктами господарювання, які здійснюють відновлення та/або видалення побутових відходів у порядку, встановленому законодавством [8].

Висновки. Наведений перелік прикладів процедур укладання адміністративних договорів в сфері забезпечення екологічної безпеки не є вичерпним. Хоча нами представлено найбільш широке коло видів цього адміністративно-правового інструменту, питання з приводу яких необхідне узгодження спільних дій між носіями владних повноважень та іншими особами цілком може доповнюватись новими, відповідними викликам сучасності проблемами. Даний аспект показує гнучкість адміністративних договорів, як засобу регулювання та упорядкування функціонування

сфери забезпечення екологічної безпеки, адже їх застосування надає можливість визначати найбільш прийнятні, ефективні та необхідні в конкретних умовах кроки для зміцнення та підтримання екологічної безпеки держави і благополуччя всього населення. Що ж стосується процедурної частини прийняття адміністративних договорів, то наразі вона не має чіткого нормативного вияву, а тим більше наукового обґрунтування. Тим не менше, аналіз показав, що багато адміністративних договорів на сьогоднішній день здійснюються на підставі та в межах цільових нормативних документів, що дозволяє задовільнити права та інтереси всіх сторін угоди, а не тільки суб'єктів владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Цивільний кодекс України: закон від 16.01.2003 №435-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. №40. Ст. 356.
2. Кодекс адміністративного судочинства України: закон від 06.07.2005 №2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. №35. Ст. 446.
3. Битяк Ю.П., Константи́й О.В. Правова природа адміністративних договорів. *Вісник Академії правових наук України*. 2001. № 3. С. 101–109.
4. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. *Наукові праці. Юриспруденція. Соціологія*. 2012. Вип. 171. С. 29–32.
5. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. №2(2). С. 43–51.
6. Адміністративне право: підручник: у 2 т. редкол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
7. Про затвердження Типового договору оренди землі в комплексі з розташованим на ній водним об'єктом: постанова від 02.06.2021 №572. Офіційний вісник України. 2021. №46. Ст. 2868.
8. Про затвердження Правил надання послуги з управління побутовими відходами та типових договорів про надання послуги з управління побутовими відходами: постанова від 08.08.2023 №835. Офіційний вісник України. 2023. №79. Ст. 59.