

*М. Плотнікова,  
кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри цивільно-правових дисциплін та банківського права  
ДВНЗ "Українська академія банківської справи НБУ"*

## **ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ В ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ**

Традиційно вважається, що договірне регулювання відносин переважно застосовується в галузях приватного права, однак в юридичній літературі приділяється значна увага розширенню застосування договірних форм і в сфері публічного права [5; 7, С. 84; 14; 15, С. 141-144; 19, С. 290-293]. Характеризуючи договірне регулювання Н). А. Тихомиров, зазначає, що в сфері публічного права широко відомі договори та угоди в рамках конституційного, адміністративного, частково фінансового, земельного, екологічного і трудового права [19, С. 290].

Як зазначається в літературі, адміністративний договір - це різновид публічно-правового договору, який посідає проміжне місце в системі публічно-правових зв'язків, знаходячись, з одного боку, між договором приватно-правового характеру, якому притаманна рівноправність сторін, а з другого - адміністративним актом, що виражає одностороннє владне волевиявлення органу державного управління [2, С. 150].

Національний банк України (далі - НБУ), забезпечуючи виконання покладених на нього функцій, використовує в основному такі форми державного управління як видання нормативно-гравових та індивідуальних актів управління, однак як суб'єкт владних повноважень має право використовувати і таку форму, як укладання адміністративних договорів. Недостатність досліджень в цій сфері і зумовлюють мету дослідження, а саме: характеристика такої форми державного управління в діяльності НБУ, як укладення адміністративних договорів.

Правовою основою для укладання НБУ будь-яких договорів може бути як пряма вказівка па це в законі, так і власне волевиявлення в процесі реалізації своєї компетенції. Аналіз діяльності НБУ дозволяє виділити такі види договорів, учасником яких є НБУ: 1) договори з банками; 2) договори з суб'єктами господарювання щодо закупівлі товарів, виконання робіт, надання послуг для забезпечення функціонування НБУ; 3) договори з фізичними особами; 4) договір з Державним казначейством України про умови та поря-

док обслуговування бюджетних коштів; 5) договори про співпрацю з державними органами або недержавними установами та інші.

Перед тим, як розглядати наведені види договорів, насамперед, спробуємо визначити поняття адміністративного договору та ознаки, які йому притаманні.

Законодавче визначення адміністративного договору надається в п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства - це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [10]. Слід погодитися, з Є. Б. Кубко та І. Л. Самсіним, що процесуальне законодавство визначає категорію матеріального права, не даючи при цьому чітких уявлень про його предмет, а також з тезою, що ознаки правової природи адміністративного договору можуть встановлюватися дедуктивно з наявного нормативного матеріалу, договірної практики і наукових джерел [11, С. 45].

Якщо звернутися до позиції судової Вищого адміністративного суду, то в інформаційному листі від 01.0В.2010 р. № 781/11/13-10 зазначається, що необхідними ознаками адміністративного договору є суб'єктність, тобто однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень, та предметність - права й обов'язки учасників договору впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. Також Вищий адміністративний суд погоджується з позицією Верховного Суду України, висловленою в Постанові від 13 жовтня 2009 р. у тому, що ще однією ознакою адміністративного договору є мета його укладання, якою є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень того чи іншого органу [9].

Більшість дослідників погоджуються з таким підходом до визначення ознак адміністративного договору, проте деякі дещо їх розширюють або деталізують. Так, наприклад, І. Л. Самсін зазначає, що право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір повинно бути передбачене спеціальним законом [4, С. 600].

В.Б. Авер'янов, аналізуючи зміст поняття "адміністративний договір" вказував, що наявність як сторони договору суб'єкта, що наділений владними управлінськими функціями, не може слугувати єдиною підставою для ідентифікації цього договору як адміністративного, хоча б цей суб'єкт і діяв виключно у випадках, передбачених законодавством для виконання його повноважень. Науковець зазначив, що для цього договору не менш важливе значення має питання, в якій правовій якості виступають інші сторони договору. Відповідно В. Б. Авер'янов визначив, що реалізація

іншими сторонами договору не будь-якої галузевої, а адміністративної правосуб'єктності о: атрибутивною ознакою адміністративного договору [1, С. 420]. М. А. Бояринцева також обґрунтовує необхідність включення такої ознаки як обов'язкова наявність адміністративної правосуб'єктності сторін договору [6, С. 90]. В той час як Р.О. Куйбіда вважає, що така ознака як укладення договору на реалізацію адміністративної правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень є додатковою ознакою адміністративного договору, яка може проявлятися у всіх договорах або частині з них. Науковець також зазначає, що для адміністративної правосуб'єктності статус фізичної чи юридичної особи для суб'єкта владних повноважень не має значення [12, С. 30-31], з чим, на наш погляд, важко погодитися. Для підтвердження варто навести таку думку В. Б. Авер'янова: "... адміністративний договір є специфічною формою адміністративно-правових відносин. Згідно з теоретичними засадами правового регулювання, у цих відносинах сторони реалізують власну адміністративну правосуб'єктність. В іншому випадку відповідні правовідносини мають або змішану правову природу (наприклад, адміністративно-господарську), або взагалі відносяться до предмету регулювання не адміністративного, а інших галузей права (у даному контексті, найчастіше - це господарське, цивільне, фінансове, трудове право)" [1, С. 420].

Багато дослідників відмічають неоднозначність практики зданого питання, тому цілком слід погодитися з думкою О. М. Пасенюка, що з метою уникнення помилок судової практики слід прямо в законодавстві вказати, які саме договори є адміністративними. Однак викликає заперечення позиція, за якою слід виходити з того, що суб'єкт владних повноважень не займається господарською діяльністю, тому будь-який договір, укладений ним, слід вважати спрямованим на задоволення публічного інтересу, а відтак - адміністративним [1В]. Не є адміністративним, на наш погляд, договір купівлі-продажу канцелярського приладдя, який укладає суб'єкт владних повноважень тощо.

Щодо категорії публічний інтерес С. Б. Кубко та І. Я. Самсін також зазначають, що розуміння публічних інтересів не є загально-визнаним, а тому не може бути єдиним критерієм відмежування адміністративних договорів від інших договірних форм. Науковці як один із принципових критеріїв, що характеризує адміністративні договори, визначають те, що адміністративні договори спрямовані на захист державних інтересів та інтересів місцевого самоврядування і укладаються у сфері державного або муніципального управління [11, С. 45].

Відповідно до ст. 2 Закону України "Про Національний банк України" [18] НБУ визначається як центральний банк України та особливий орган державного управління, який згідно з ст. 61 вказаного Закону безпосередньо або через створений орган банківського нагляду здійснює державне регулювання діяльності банків. Отже, відповідно до п. 7 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства [10] НБУ є суб'єктом владних повноважень, тому ті договори, змістом яких є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією НБУ його управлінських функцій, можна віднести до адміністративних.

Аналіз ознак адміністративних договорів, які розглядаються в юридичній літературі, дає можливість стверджувати, що окрім предметної та суб'єктної ознаки для визначення договорів, які укладає НБУ, адміністративними вони повинні відповідати також і таким ознакам: метою його укладання є задоволення державних інтересів; сторони договору реалізують адміністративну правосуб'єктність.

Дослідження договірних актів НБУ, які регулюють діяльність банків [17], дозволило визначити, щодо них відносяться: а) письмова угода між банком та НБУ як один із заходів впливу за порушення банківського законодавства та нормативно-правових актів НБУ; б) договори між НБУ і банками пов'язані із відкриттям кореспондентських рахунків банків; в) договори між НБУ і банками пов'язані із здійсненням рефінансування останніх.

Однією з особливостей правового статусу НБУ, визначеною в ч. 1 ст. 5 Закону "Про Національний банк України" [18], є те, що на відміну від інших банківських установ одержання прибутку не є метою його діяльності, тому вступ НБУ у договірні відносини зумовлений не прагненням отримати прибуток, а необхідністю виконати свої функції. Однак, у відносинах рефінансування та кореспондентських відносинах НБУ виступає як центральний банк, а не орган державного управління, а банки реалізують не адміністративну, а господарську правосуб'єктність. В той час, як укладення письмової угоди передбачає реалізацію НБУ владних повноважень, тобто наявність адміністративних відносин, в яких реалізується адміністративна правосуб'єктність банківської установи. Таким чином, письмову угоду з банком можна віднести до адміністративних договорів НБУ.

На основі аналізу договорів, які НБУ укладає з суб'єктами господарювання щодо закупівлі товарів, виконання робіт, надання послуг для забезпечення функціонування НБУ, можна стверджувати, що перелічених вище ознак адміністративного договору вони не мають, окрім того, що стороною виступає НБУ, однак він виступає

по як суб'єкт владних повноважень, а метою укладання таких договорів аж ніяк не є державні інтереси.

Що стосується договорів з фізичними особами, то НБУ укладає такі види договорів: а) трудові договори з службовцями та працівниками НБУ, порядок укладання яких регулюється трудовим законодавством; б) договори про обслуговування особових рахунків службовців та працівників НБУ, які укладаються для забезпечення виплати заробітної плати особам, які перебувають у трудових відносинах з НБУ; в) кредитні договори з службовцями НБУ, які укладаються відповідно до ч. 3 ст. 65 Закону України "Про Національний банк України", що містить заборону службовцям НБУ отримувати позики від будь-яких інших кредитних установ, за винятком НБУ. При укладанні даних договорів НБУ виступає не як орган державного управління, тобто не як суб'єкт владних повноважень, а як фінансово-кредитна установа, тому їх також не можна віднести до адміністративних.

Якщо аналізувати підстави укладання договору НБУ з Державною казначейською службою, то відповідно до ст. 31 Закону України "Про Національний банк України" умови та порядок обслуговування бюджетних коштів визначаються договором між НБУ та Державним казначейством України, при цьому послуги для Державного казначейства України надаються НБУ безоплатно [18]. В юридичній літературі звертається увага на те, що для адміністративного права найбільш характерні функціонально-управлінські договори та договори між державними і недержавними організаціями. Функціонально-управлінські укладаються між суб'єктами виконавчої влади з метою координації їх діяльності при розв'язанні спільних завдань [3, С. 294]. Таким спільним завданням і є забезпечення казначейського обслуговування Державного та місцевих бюджетів, обидві сторони виступають як суб'єкти владних повноважень, їх права та обов'язки впливають з їх управлінських функцій, вони реалізують свою адміністративну правосуб'єктність з метою забезпечення державних та муніципальних інтересів.

Щодо договорів про співпрацю з державними органами або недержавними установами, то в ч. 14 ст. 67 Закону про банки встановлено, що НБУ під час здійснення нагляду співпрацює з іншими державними органами, які здійснюють регулювання ринків фінансових послуг в Україні, та з відповідними органами нагляду за фінансовими установами іноземних держав. Співпраця відбувається на підставі укладених договорів, меморандумів чи в інших формах. Як приклади таких адміністративних договорів можна назвати

Договір про співробітництво та координацію дії між Українським союзом промисловців і підприємців та НБУ [8], який було укладено 24.04.1997 р. для подолання платіжної кризи та впровадження вексельного обігу, а також вироблення злагоджених механізмів фінансово-кредитної підтримки. А 08.11.2002 р. Міністерство фінансів України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, НБУ, Федерація професійних бухгалтерів і аудиторів України і декілька громадських організацій підписали Меморандум про основні напрямки розвитку бухгалтерського обліку в Україні, застосування й удосконалення положень (стандартів) бухгалтерського обліку та розкриття інформації у фінансовій звітності підприємств і організацій [13]. Такі договори не тільки сприяють посиленню взаємодії НБУ з іншими органами влади, а й дозволяють деталізувати виконання їх управлінських функцій, що спрямовані на реалізацію державних інтересів.

Таким чином, на основі вивчення підходів до характеристики ознак, необхідних для відокремлення адміністративних договорів від інших видів договорів, слід підтримати дослідників, які відносять до них такі ознаки: принаймні однією стороною є суб'єкт владних повноважень; його змістом є права і обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією суб'єктом владних повноважень управлінських функцій; метою укладання договору є задоволення державних або муніципальних інтересів; сторони договору реалізують адміністративну правосуб'єктність.

Проведений аналіз договірних актів НБУ дозволив встановити, що НБУ використовує таку форму державного управління як укладання адміністративних договорів. До передбачених українським законодавством адміністративних договорів, які укладає НБУ, можна віднести: письмову угоду НБУ з банком; договір з Державним казначейством України про умови та порядок обслуговування бюджетних коштів; договори про співпрацю з державними органами, які укладаються для координації реалізації управлінських повноважень.

Варто погодитися з М. А. Бояринцевою, яка оцінюючи проблему запровадження інституту адміністративних договорів, стверджує, що цей інститут не є сформованим, а виступає здебільшого як окремі юридичні факти, на підставі яких виникають певні адміністративно-правові відносини [В, С. 91]. Для більш ефективного використання такої форми державного управління потрібне належне правове регулювання. На нашу думку, це слід зробити, по-перше, шляхом прийняття закону, який би врегулював загальні питан-

**Плотнікова М. Застосування адміністративних договорів  
и діяльності Національного банку України**

ня, що стосується порядку укладення та виконання адміністративних договорів, і, по-друге, внесенням змін до галузевого законодавства, в тому числі і банківського, в якому регламентуватимуться особливості укладання таких договорів в окремих сферах державного управління.

Список використаних джерел:

1 *Авер'янов В. В.* Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійні проблеми // Вибрані наукові праці. - ІІІ. : Ін-т держави і права ім. 15. М. Корецького НАН України, 2011.-С. 414-440 с.

2. Адміністративне право : підручник / [за заг. ред. 10. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. - Харків : Право, 2010. - 624 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. В. Б. Авер'янов]. - К. : Юридична думка, 2004-2005. - Т. 1: Загальна частина. - 2004. - 584 с.

4. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенкжа. - К. : Юрінком Інтер, 2009. - 072 с.

5. *Афанасьев К. К.* Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / К'. К. Афанасьев. - Харків, 2002. - 19 с.

6. *Боярищцева М. А.* Адміністративний договір: дискусійні питання правової природи та правосуб'єктності сторін / М. А. Боярищцева // Вісник Вищої ради юстиції. - 2011. - № 2(6). - С. 79-94.

7. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. В., Андрійко О. Ф., та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. - К.: Юридична думка, 2010. - 496 с.

8. Договір про співробітництво та координацію дії між Українським союзом промисловців і підприємців і Національним банком України [Електронний ресурс] // Законодавство України : сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/p0001500-97>. - Назва з екрана.

9. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 [Електронний ресурс] // Законодавство України : сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v781\\_760-10](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10). - Назва з екрана.

10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. - 2005. - „N» 35-36, № 37. - Ст. 446.

11. *Кубко Є. В.* Про деякі аспекти природи адміністративно-правових договорів / Є. ІІ. Кубко, І. ІІ. Самсін // Вісник Верховного Суду України. - 2010. - №4(116). - С. 44-48.

12. *Куйбіда Р.* Проблема адміністративного договору у законодавстві, теорії, на практиці / Роман Куйбіда // Держанні закупівлі. - 2008. - № 12(54). - С. 28-32.

13. Меморандум про основні напрямки розвитку бухгалтерського обліку п Україні, застосування й удосконалення положень (стандартів) бухгалтерського обліку та розкриття інформації у фінансовій звітності підприємств і організацій [Електронний ресурс] // Законодавство України : сайт Верховної Ради України. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/Ia/vs/show/n0001201-02>. - Назва з екрана.

14. *Морозова Л. Л.* Договір в публичном праві: юридическая природа, особенности, классификация / Л. Д. Морозова // Государство и право. - 2009. - №1. - С. 15-22.

15. *Пархоменко П. М.* Договір у системі права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Пархоменко Паталія Миколаївна. - К., 1998. - 202 с.

10. *Пасешок О.* Колізії між адміністративною та господарською юрисдикцією: шляхи їх подолання / Олександр Пасенюк // Юридичний вісник України. - 2011.07.КІ-22. - № 28.

17. *Плотнікова М. В.* Договірна форма державного регулювання діяльності банків в Україні / М. В. Плотнікова // І Підприємництво, господарство і право. - 2012. - № 8. - С. 75-77.

18. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 р. № (179-ХТУ // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 29. - Ст. 238.

19. *Тихомиров К). А.* Правовое регулирование: теория и практика / Тихомиров К). А. - М. : Формула права. 2008. - 400 с.

Плотнікова М.В. Застосування адміністративних договорів в діяльності Національного банку України [Текст] / М.В. Плотнікова // Актуальні проблеми адміністративного права України: зб. матеріалів круглого столу (15 травня 2014 р.). – К., 2014. – С. 157–164.