

АДМІНІСТРАТИВНІ ДОГОВОРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

ADMINISTRATIVE CONTRACTS IN THE LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' ACTIVITY

Кириченко Ю.М., д.ю.н., професор,
професор кафедри правового забезпечення підприємницької діяльності та фінансової безпеки
Харківський національний університет внутрішніх справ

В статті уточнено сутність інституту адміністративного договору, визначено його роль у практичній діяльності органів місцевого самоврядування.

Підкреслено, що юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, у результаті чого реалізуються функції публічної влади. Особливістю адміністративних договорів у діяльності органів місцевого самоврядування є те, що вони, як і сама діяльність муніципальних органів, є договорами організаційного характеру. В якості обов'язкової (основної) ознаки адміністративного договору визнається участь владного суб'єкта, яким може бути орган державної виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи або суб'єкт, який наділений делегованими владними повноваженнями.

Дослідження теорії адміністративного договору та особливостей публічно-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування, уможливило зробити наступні висновки: 1) діяльність органів місцевого самоврядування на практиці реалізовується за допомогою конкретних методів та в конкретних формах, однією з яких є адміністративний договір; 2) обов'язковим суб'єктом адміністративних договорів відносин за участю органу місцевого самоврядування має бути сам орган місцевого самоврядування або його посадова особа, наділена законом владними повноваженнями для їх реалізації в публічних інтересах; 3) сторони в адміністративному договорі перебувають не в однаковому становищі, оскільки за владним суб'єктом зберігаються повноваження управлінського характеру, хоча він і несе певні зобов'язання перед іншою стороною; 4) орган місцевого самоврядування в адміністративному договорі постає як суб'єкт публічного права; 5) метою адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування є реалізація інтересів територіальної громади; 6) підставою укладення адміністративного договору є адміністративно-правовий акт; 7) адміністративний договір не може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін; 8) спірні питання відносно укладення, виконання, припинення, скасування адміністративного договору або визнання його нечинним, вирішуються в адміністративному або судовому порядку.

Наголошено, що у практичній діяльності органів місцевого самоврядування під час застосування інституту адміністративних договорів постійно виникають проблемні питання стосовно їх реалізації. Саме тому на перший план висувається необхідність законодавчого регламентування адміністративного договору нормами матеріального права, оскільки договір за своєю сутністю є саме матеріально-правовою категорією, натомість сьогодні поняття адміністративного договору містить лише процесуальне законодавство, у зв'язку з чим потребує розробки й прийняття спеціальний Закон України «Про адміністративні договори».

Обґрунтовано необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема, доповнити статтю 1 щодо визначення основних термінів, що використовуються в цьому законі, або навіть окремою статтею щодо закріплення поняття адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, муніципалітет, децентралізація влади, адміністративний договір, делеговані повноваження, адміністративні процедури, державне управління, публічна влада.

The article clarifies the essence of the institution of the administrative contract, defines its role in the practical activity of local self-government bodies. It is emphasized that the legal nature of the administrative contract is that it is an act of application of the rules of law, as a result of which the functions of public authority are realized. The peculiarity of administrative contracts in the activity of local self-government bodies is that they, like the activity of municipal bodies themselves, are contracts of an organizational nature. As a mandatory (main) feature of an administrative contract, the participation of a powerful entity is recognized, which can be a body of the state executive power, a local self-government body, their officials or a subject that is endowed with delegated power.

The study of the theory of the administrative contract and the features of public-legal relations with the participation of local self-government bodies made it possible to draw the following conclusions: 1) the activities of local self-government bodies are implemented in practice using specific methods and in specific forms, one of which is the administrative contract; 2) the mandatory subject of administrative contractual relations involving the local self-government body must be the local self-government body itself or its official, empowered by law to implement them in the public interest; 3) the parties in the administrative contract are not in the same position, since the authority of a powerful subject retains managerial powers, although he bears certain obligations to the other party; 4) the local self-government body appears in the administrative contract as a subject of public law; 5) the purpose of the administrative contract in the activities of local self-government bodies is to realize the interests of the territorial community; 6) the basis for concluding an administrative contract is an administrative-legal act; 7) an administrative contract cannot be concluded against the will of one of the parties; 8) disputed issues regarding the conclusion, execution, termination, cancellation of an administrative contract or its invalidation shall be resolved administratively or judicially.

It is emphasized that in the practical activity of local self-government bodies during the application of the institution of administrative contracts, problematic issues regarding their implementation constantly arise. That is why the need for legislative regulation of the administrative contract by the rules of substantive law is brought to the fore, since the contract in its essence is a material-legal category, on the other hand, today the concept of an administrative contract contains only procedural legislation, in connection with which a special Law of Ukraine needs to be developed and adopted "About administrative contracts".

The need to amend the Law of Ukraine "About the Local Self-Government in Ukraine" is substantiated, in particular, to supplement Article 1 regarding the definition of the main terms used in this law, or even a separate article regarding the consolidation of the concept of an administrative contract in the activities of local self-government bodies.

Key words: local self-government, municipality, decentralization of power, administrative contract, delegated powers, administrative procedures, public administration, public power.

Сучасна система державного управління суттєво відрізняється від тієї, що існувала на початку становлення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Важливу роль у приведенні засобів і методів публічного управління у відповідність до сучасних демо-

кратичних засад стала відмова від здійснення управлінської діяльності органами публічної влади за допомогою винятково односторонніх владних розпоряджень та впровадження в державне управління, так званих, диспозитивних засад, зокрема, інституту адміністративного договору.

Адміністративний договір довгий час ігнорувалася науковою спільнотою і не вбачався науковою проблемою. Зокрема, Отто Майер вважав, що договори між державою та громадянином у сфері публічного права неможливі, оскільки відносини держави і громадянина є субординаційними, а договір укладається між суб'єктами, що мають однаковий правовий статус і не підпорядковуються один одному. Сучасні наукові дискусії, що виникають в різних країнах, наприклад, в Німеччині, вже не торкаються питання принципової допустимості використання адміністративних договорів в управлінській практиці. Зараз мова йде, в основному, про передумови, умови укладення та оформлення адміністративних договорів та про помилкові наслідки їх реалізації.

Офіційне визначення поняття адміністративного договору сформульоване лише в одному нормативно-правовому акті України – в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України). Відповідно до п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України 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; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [1].

В такій інтерпретації поняття адміністративного договору було введено до законодавства України в редакції КАС України від 15 грудня 2017 року. Це визначення адміністративного договору є більш змістовним порівняно з тим, що містилося в попередніх редакціях КАС України, зокрема, і в першій редакції від 26 грудня 2005 року, який в п. 14 ч. 1 ст. 3 визначав адміністративний договір як дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

Досліджуючи питання щодо впровадження інституту адміністративного договору в теорію адміністративного права та в практичну діяльність суб'єктів адміністративних правовідносин, можна виділити ряд факторів, що сприяли сучасному розвитку договірних управлінських відносин як на державному рівні, так і на рівні територіальних громад. Так, застосуванню адміністративних договорів в діяльності органів місцевого самоврядування сприяло, перш за все, прийняття 28 червня 1996 року Основного Закону України [2], а згодом і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», які: 1) визнали місцеве самоврядування в якості самостійного суб'єкта публічної влади, органи якого наділили повноваженнями щодо самостійного вирішення питань місцевого значення та управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад; 2) здійснили розмежування предметів відання та повноважень як між окремими органами державної виконавчої влади, так і між цими органами та органами місцевого самоврядування; 3) надали органам виконавчої влади та місцевого самоврядування право делегувати один одному повноваження.

Крім того, частиною 1 статті 18 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що відносини органів місцевого самоврядування з підприємствами, установами та організаціями, що не перебувають у комунальній власності відповідних територіальних громад, будуються на договірній і податковій основі та на засадах підконтрольності у межах повноважень, наданих

органам місцевого самоврядування законом [3]. Частина 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» також передбачає можливість співпраці органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування на договірних засадах: для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації.

Сьогодні серед адміністративних договорів виділяють наступні види: установчі адміністративні договори; компетенційно-розмежувальні адміністративні договори; адміністративні договори про делегування повноважень; програмно-політичні адміністративні договори про дружбу й співробітництво; договори між державними та недержавними структурами; договори про громадянську згоду; міжнародні договори тощо [4, с. 294; 5, с. 90].

Аналіз чинного законодавства України дає можливість виділити наступні форми діяльності органів місцевого самоврядування, де для реалізації наданих законом повноважень найчастіше застосовуються адміністративні договори, зокрема, щодо здійснення муніципальними органами власних (самоврядних) повноважень:

- органи місцевого самоврядування з урахуванням місцевих умов і особливостей можуть перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти (ч. 7 ст. 16 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»). Ч. 3 ст. 93 Бюджетного Кодексу України також передбачає, що передача коштів між місцевими бюджетами здійснюється на підставі рішень відповідних місцевих рад, прийнятих кожною із сторін, і укладання договору;

- територіальні громади сіл, селищ, міст, районів у містах безпосередньо або через органи місцевого самоврядування можуть об'єднувати на договірних засадах на праві спільної власності об'єкти права комунальної власності, а також кошти місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій і створювати для цього відповідні органи і служби (ч. 3 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

- для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації (частина 5 статті 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Крім того, щодо співпраці органів місцевого самоврядування з суб'єктами господарської діяльності п.п. 7 та 8 п. а ч. 1 ст. 27 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає можливість залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території; розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях. Відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України «Про соціальні послуги» у разі залучення бюджетних коштів до фінансування соціальних послуг, які надаються в установленому порядку недержавними суб'єктами чи фізичними особами, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування на конкурсній основі укладають із суб'єктами, що надають соціальні послуги, договір щодо умов фінансування та вимог до обсягу, порядку і якості надання соціальних послуг. П. 5 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про публічні закупівлі» визначає договір про закупівлю як договір, що укладається між замовником і учасником за результатами проведення процедури закупівлі та передбачає надання послуг, виконання робіт або набуття права власності на товари. В свою чергу п. 9 ч. 1 цієї ж статті

серед замовників називає й орган місцевого самоврядування.

П.п. б п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України передбачає також можливість укладення адміністративного договору для делегування публічно-владних управлінських функцій. Хоча нормами матеріального права щодо встановлення правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування така можливість ігнорується.

Юридична природа адміністративного договору полягає в тому, що він є актом застосування норм права, в результаті чого реалізуються функції публічної влади. Особливістю адміністративних договорів у діяльності органів місцевого самоврядування є те, що вони, як і сама діяльність муніципальних органів, є договорами організаційного характеру.

Отже, дослідження теорії адміністративного договору та особливостей публічно-правових відносин за участю органів місцевого самоврядування, дає можливість зробити наступні висновки: діяльність органів місцевого самоврядування на практиці реалізовується за допомогою конкретних методів та в конкретних формах, однією з яких є адміністративний договір; обов'язковим суб'єктом адміністративних договірних відносин за участю органу місцевого самоврядування має бути сам орган місцевого самоврядування або його посадова особа, наділена законом владними повноваженнями для їх реалізації в публічних інтересах; сторони в адміністративному договорі перебувають не в однаковому становищі, оскільки за владним суб'єктом зберігаються повноваження управлінського характеру, хоча він і несе певні зобов'язання перед іншою стороною; орган місцевого самоврядування в адміністративному договорі постає як суб'єкт публічного права; метою адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування є реалізація публічних інтересів, а саме – інтересів територіальної громади; підставою укладення адміністративного договору є адміністративно-правовий акт; адміністративний договір не може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін; спірні питання відносно укладення, виконання, припинення, скасування адміністративного договору або визнання його нечинним, вирішуються в адміністративному або судовому порядку.

Слід зазначити, що питання щодо регламентації та застосування адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування, так само як і в діяльності органів державної виконавчої влади, носять багатоаспектний характер, тому досить складно здійснити всебічне наукове дослідження проблеми адміністративного договору в рамках однієї статті. Отже, ці питання в майбутньому можуть стати предметом окремого наукового дослідження, актуальність якого не викликає сумнівів.

В практичній діяльності органів місцевого самоврядування під час застосування інституту адміністративних договорів постійно виникають проблемні питання з їх реалізації. Необхідним кроком для вирішення цих проблем має стати оновлення та вдосконалення українського законодавства з питань визначення правової природи адміністративного договору, що дозволить забезпечити більш ефективне використання цих договорів в управлінській діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади. Тож на перший план висувається необхідність законодавчого регламентування адміністративного договору нормами матеріального права, оскільки договір за своєю сутністю є саме матеріально-правовою категорією, натомість сьогодні поняття адміністративного договору містить лише процесуальне законодавство. У зв'язку з цим потребує розробки й прийняття спеціального Закону України «Про адміністративні договори», який би визначив поняття адміністративного договору, його співвідношення з іншими формами здійснення управлінської діяльності владними суб'єктами, в тому числі й органами місцевого самоврядування; правовий статус сторін адміністративного договору; порядок укладення, зміни, припинення або розірвання адміністративного договору; підстави та особливі умови, за яких він буде визнаватися нечинним; порядок контролю за виконанням адміністративного договору; відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання своїх обов'язків за адміністративним договором тощо [6, с. 284–285].

Крім того, вбачається за необхідне доповнити Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема статтю 1 щодо визначення основних термінів, що використовуються в цьому законі, або навіть окремою статтею щодо закріплення поняття адміністративного договору в діяльності органів місцевого самоврядування, під яким пропонуємо розуміти дво- або багатосторонню угоду між суб'єктами владних повноважень, одним із яких є орган місцевого самоврядування або його посадова особа, або угоду між органом місцевого самоврядування та іншою особою (юридичною або фізичною), зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, що ґрунтується на волеузгодженні сторін договору, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері та 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; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
3. Про місцеве самоврядування в Україні: закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. База даних «Законодавство України». Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2-х томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х томах. Том 1 / За заг. ред. В. К. Матвійчук / Матвійчук В. К., Хар І.О. К.: КНТ, 2007. 786 с.
6. Кириченко Ю. М. Адміністративно-правові засади діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: питання теорії та практики : монографія. Харків : Константа, 2018. 524 с.