

Адміністративний договір як інструмент регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на регіональному рівні

І. І. ЛАГУС

*зав. відділом Головного науково-експертного управління
Апарату Верховної Ради України*

Постійне ускладнення суспільного життя, яке можна охарактеризувати як світову тенденцію, об'єктивно вимагає інтенсивного функціонування державного апарату в умовах збільшення обсягу державних справ, чим зумовлює необхідність перерозподілу державних управлінських функцій, їх дедалі більшого переміщення з центру на місця. Провідну роль у зазначеному перерозподілі в сучасних демократичних країнах відіграє принцип демократичної децентралізації державної влади на рівень відповідних територіальних колективів та обраних ними органів, на які покладається вирішення на засадах відносної автономії у межах національного законодавства певної частини державних справ [1, 5]. Забезпечення «доброго місцевого і регіонального самоврядування» вважається глобальним завданням, яке має бути досягнуто країнами-членами Ради Європи з метою реагування на виклики, які постали перед європейським співтовариством, та забезпечення законних інтересів громадян [2, 11]. В умовах України ідеї розвитку місцевої та регіональної демократії стали основою змісту положень діючої Конституції України щодо місцевого самоврядування, яке визнається і гарантується в Україні (ст. 7) [3, 4].

Разом з тим, в умовах становлення України як незалежної, демократичної, правової держави дуже гостро відчуваються прорахунки та недоліки у правовому регулюванні питань розвитку та укріплення місцевого самоврядування, зокрема, в питаннях співвідношення місцевого самоврядування з державним управлінням. Різні аспекти проблематики місцевого самоврядування були предметом наукових досліджень та публікацій як зарубіжних, так і вітчизняних авторів, зокрема: В. І. Борденюка, В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяка, М. О. Пухтинського, О. Ф. Скакуна, М. О. Теплюка та ін. Попри це багато актуальних проблем у питаннях організації місцевого самоврядування поки що залишаються недостатньо дослідженими.

Метою цієї публікації є з'ясування шляхів подолання недоліків правового регулювання взаємодії органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади при делегуванні їм своїх повноважень, що зумовлено суспільною потребою у покращенні вирішення органами публічної влади питань місцевого значення.

Для досягнення цієї мети висувається завдання обґрунтувати доцільність застосування адміністративних договорів при делегуванні обласними та районними радами своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям, запропонувати напрямки вдосконалення положень законодавства України у цій сфері відносин.

Відповідність побудованої на даний час в Україні моделі організації влади на рівні районів і областей загальноновизнаним демократичним принципам децент-

ралізації державної влади в унітарній державі, викликає серйозні нарікання в експертному середовищі, в тому числі з боку експертів міжнародних організацій [4, 131-139]. Йдеться насамперед про закріплені у законодавстві України правовий статус обласних і районних рад, які проголошуються у ч. 4 ст. 140 Конституції України «органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст» [3, 34], але об'єктивно не можуть сповна виконувати конституційну функцію представництва спільних інтересів відповідних територіальних громад, оскільки, на відміну від сільських, селищних, міських рад, конституційними нормами не наділені правом формувати підзвітні та підконтрольні їм виконавчі органи. Натомість, як вбачається зі змісту статті 118 Конституції України на рівні районів і областей створюються відповідні місцеві державні адміністрації, на які відповідно до ст. 119 Основного закону [3, 28-29], крім повноважень, що характеризують їх як місцеві органи виконавчої влади, покладається підготовка та виконання затверджених районними і обласними радами програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних територій, обласних і районних бюджетів, а також реалізація делегованих їм відповідними радами повноважень [1, 189]. При цьому ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], по суті, містить пряму вказівку обласним та районним радам «делегувати» певні повноваження відповідним місцевим державним адміністраціям. Тим самим, право делегування повноважень фактично перетворюється на безальтернативний обов'язок, що створює справжню правову суть цього явища.

Поняття «делегування» повноважень на теоретичному рівні визначається як передача одним органом повноважень, які йому надані законом, за власним рішенням іншому органу (тобто це є правом, а не обов'язком органу, що делегує повноваження). На відміну від «надання» повноважень, яке характеризується як односторонній акт, який знаходить законодавче закріплення і полягає у вилученні повноважень з компетенції одного суб'єкта на користь іншого, «делегування» повноважень є двостороннім актом і передбачає згоду суб'єкта, якому делегуються повноваження, на їх виконання [6, 197].

Таким чином, закріплені у положеннях вказаного вище Закону, механізм взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та відповідними місцевими державними адміністраціями при вирішенні питань щодо виконання завдань та функцій публічної влади на місцях, не відповідає напрацьованим правовою наукою та практикою державного управління уявленням про сутність явища делегування повноважень, а також не співпадає, на наш погляд, із конституційними вимогами. Адже, зафіксований у нормах ст. ст. 118, 119 Конституції України характер побудови вказаних взаємовідносин, як вбачається з їх змісту, має будуватись на договірних засадах. Найоптимальнішим способом виправлення ситуації є відповідне коригування, уточнення положень Основного закону з метою визначення більш чітких правових орієнтирів щодо здійснення місцевого самоврядування на регіональному рівні. Але і на даний час виглядає можливим і доцільним визнання та законодавче закріплення використання в даному випадку адміністративних договорів.

Поділяючи погляди багатьох науковців щодо в цілому дискусійності питань використання договору у відносинах державного управління, вважаємо, що вар-

то виходити з нетиповості підходу, що міститься в чинній Конституції, до вибору правової моделі державного адміністрування у взаємовідносинах між обласними, районними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями. Зміст конституційних положень стосовно застосування у даному випадку процедури делегування повноважень (досить нетрадиційної адміністративної процедури) відображає, на наш погляд, орієнтацію держави на необхідність впровадження у зазначених відносинах більш гнучких форм державного адміністрування, заснованих на, фактично, «рівнопартнерських» засадах [7, 153] (звичайно, з певною мірою умовності) між вказаними органами публічної влади.

Кодекс адміністративного судочинства України (п. 14 ч. 1 ст. 3) визначає адміністративний договір як дво- або багатосторонню угоду, змістом якої є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який (суб'єкт) є однією із сторін угоди [8].

В юридичній літературі зазначається, що адміністративний договір є різновидом публічно-правового договору [9, 142]. Вони укладаються в публічних інтересах, а їхня цільова спрямованість — це досягнення загального блага. Ці договори містять правила поведінки не тільки і не стільки безпосередніх учасників угоди, скільки інших колективних і індивідуальних суб'єктів. Таким чином, адміністративний (нормативний) договір не обмежується дією у системі сторін, що домовляються, а має зовнішнє юридичне вираження. Але і в розглядуваному в даному матеріалі випадку через укладення адміністративного договору дійсно досягатиметься соціально значущий результат, що дає підстави для висновку про його публічно-правову природу [10].

Особливість адміністративних договорів полягає і в тому, що вони є договорами організаційного характеру, як і сама діяльність вказаних органів. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиве приватному праву. Можливість за власним розсудом при укладенні адміністративних договорів самостійно обирати певний варіант поведінки є більш обмеженою, ніж при укладенні цивільних чи трудових договорів, що також впливає з вищенаведених конституційних приписів стосовно характеру взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та відповідними органами місцевого самоврядування [9, 145].

Адміністративний договір забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у випадках, коли суб'єкти управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними і виникає необхідність у координації їх діяльності [9, 143]. Саме така мета переслідується і у випадку делегування певними місцевими радами своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям.

Незважаючи на дискусійний характер питання щодо класифікації адміністративних договорів за предметним критерієм в юридичній літературі найпершим у відповідному переліку, як правило, наводиться питання розмежування або делегування повноважень і предметів відання (договори про компетенцію) [9, 145].

Отже, за багатьма наведеними в юридичній літературі ознаками адміністративних договорів використання такої форми правових актів при вирішенні питання про делегування обласними, районними радами своїх повноважень відпо-

відним місцевим державним адміністраціям є найбільш близькою формою здійснення повноважень як з боку органів місцевого самоврядування, так і з боку місцевих органів виконавчої влади у наведених правовідносинах.

Саме через застосування адміністративного договору можуть бути вирішені питання, які виникають у зв'язку з недостатністю правового регулювання відповідних відносин на конституційному рівні. Зокрема, будуть враховані такі елементи правового режиму делегування як добровільність волевиявлення та юридична рівноправність сторін. При виборі цієї форми реалізації взаємовідносин можуть враховуватись інтереси обох сторін, досягатиметься компроміс між ними, забезпечуватимуться функції координації, узгодженості діяльності вказаних органів, можуть встановлюватись узгоджені режими здійснення відповідних спільних заходів [11, 119].

Але для завершеності правового регулювання вказаних питань доцільно: доопрацювати у нормах законодавства України визначення адміністративного договору, врахувавши при цьому, що визначення даного поняття не може бути предметом правил судочинства, які регулюються Кодексом адміністративного судочинства України; конкретизувати його правову природу шляхом вказівки на предмет регулювання і основні ознаки адміністративного договору та класифікувати їх види; встановити порядок укладення, перегляду і припинення адміністративних договорів, контролю за їх виконанням та вирішити питання відповідальності за недотримання умов укладених адміністративних договорів [12, 102], а також встановити правила здійснення тих повноважень районних та обласних рад, які не делеговані ними відповідним місцевим державним адміністраціям. Крім того, враховуючи, що обласні та районні ради є колегіальними органами, а правовими актами, через які вони згідно з законом реалізують свої повноваження, є рішення, постає питання про порядок укладення адміністративних договорів у вказаних випадках та їх співвіднесеність із рішеннями цих рад. Вбачається, що оптимальним варіантом вирішення проблем оформлення взаємовідносин з боку відповідної ради є прийняття рішення, змістом якого має бути затвердження відповідного договору.

ВИКОРИСТАНІ ДЖЕРЕЛА

1. *Борденюк В. І.* Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: Монографія / За ред. В. Борденюк. — К.: Парламентське видавництво, 2007. — 573 с.

2. Декларація щодо забезпечення доброго врядування на місцевому та регіональному рівнях, схвалена на 14-й сесії Європейської конференції міністрів держав-членів ради Європи, відповідальних за регіональне та місцеве самоврядування (м. Будапешт, Угорська республіка, 24-25 лютого 2005 р.) / Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших Європейських країнах: збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. — К.: ТОВ «Поліграфічний центр «Крамар», 2010. — 258 с.

3. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // *Право України*. — 1996. — № 9. — С. 3-40

4. Рекомендація 102(2001) щодо місцевої і регіональної демократії в Україні. Затверджена Постійним Комітетом Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 9 листопада 2001 р. // *Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні: наук.-практ. посіб.* / [упоряд. О. В. Бей-

ко, А. К. Гук, В. М. Князев]. / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. — К. : Крамар, 2003. — С. 131-139.

5. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : станом на 27.07.2010 р. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

6. Мельник О. В. Делегування повноважень у державному управлінні: деякі проблеми законодавчого регулювання / Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження : матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю, Київ, 28 травня 2010 р.) / — К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. — С. 197-198.

7. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Факт (ТД «Лада-Вест»). — 2003. — 383 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс] : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV : станом на 09.0.2010 р. — Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua>.

9. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і ф-тів] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. М. Гаращук. / За ред. проф. Ю. П. Битяка — Харків : Право, 2001. — 527 с.

10. Стефанюк В.С. Адміністративний договір: необхідність впровадження [Електронний ресурс] : режим доступу : Інформаційний сервер Верховного Суду України <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>

11. Ротенберг А. С. Адміністративний договір як форма государственного управления / Юристы-Правоведы, 2008. — С. 118-121

12. Маскаева И.И. Субординационно-правовой административный договор как инструмент публично-частного партнерства в сфере государственного управления / Вестник РГУ им. И. Канта, 2008. — Вып. 9. Экономические и юридические науки. — С. 100-106.

Лагус І. І. Адміністративний договір як інструмент регулювання відносин між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на регіональному рівні

Анотація. Стаття присвячена аналізу деяких аспектів законодавчого регулювання питань делегування районними та обласними радами своїх повноважень відповідним місцевим державним адміністраціям. Основна увага акцентується на обґрунтуванні необхідності застосування у наведених відносинах такої форми державного адміністрування як адміністративний договір. Пропонуються напрямки вдосконалення положень законодавства України про організацію і діяльність органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: *місьцеве самоврядування, делегування повноважень, правові акти, адміністративний договір.*

Лагус И. И. Административный договор как инструмент регулирования отношений между органами местного самоуправления и органами исполнительной власти на региональном уровне

Аннотация. Статья посвящена анализу некоторых аспектов законодательно-го регулирования вопросов делегирования районными и областными советами своих полномочий соответствующим местным государственным администрациям. Основное внимание акцентируется на обосновании необходимости применения в указанных отношениях такой формы государственного администрирования как административный договор. Предлагаются направления усовершенствования положений законодательства Украины об организации и деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, делегирование полномочий, правовые акты, административный договор.*

Lagus I. The administrative agreement as regulation instrument of the relations between institutions of local government and organs of executive power on regional level

Annotation. *The present report describes some aspects of legislative regulation of the issues of delegation of authority by district and regional councils to relevant local state administrations. Special attention is accented on substantiation of necessity to apply in abovementioned relations such form of state administration as administrative contract. Improvement directions of provisions of the legislation of Ukraine about establishment and activities of the institutions of local government are proposed herein.*

Key words: *local government, delegation of authority, legal acts, administrative contract.*

Стаття надійшла до редакції 12.11.2010.