

УДК 342.25

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МУНІЦИПАЛЬНО-ПРАВОВОГО ДОГОВОРУ

THE CONCEPT AND THE FEATURES OF MUNICIPAL LEGAL AGREEMENT

Галус О.О.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
Хмельницького університету управління та права*

Конституціоналізм як сучасна наука

Статтю присвячено висвітленню поняття та особливостей муніципально-правових договорів. Проаналізовано співвідношення термінів «муніципально-правовий договір», «нормативний договір» та «адміністративний договір». Муніципально-правовий договір віднесено до правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування та за юридичною природою запропоновано поділяти на нормативні та індивідуальні муніципально-правові договори.

Ключові слова: муніципально-правовий договір, нормативний муніципально-правовий договір, індивідуальний муніципально-правовий договір, муніципально-правовий акт, місцеве самоврядування.

З розвитком місцевого самоврядування, децентралізацією публічної влади на місцях все більшу роль відіграє ефективна взаємодія та співпраця суб'єктів муніципально-правових відносин. Серед засобів такої взаємодії чільне місце посідає муніципально-правовий договір.

Муніципально-правовий договір в Україні – це відносно новий інститут муніципального права. Питання муніципально-правового договору як засобу взаємодії органів місцевого самоврядування з іншими суб'єктами муніципально-правових відносин не отримали детального вивчення. Це зумовлює необхідність ґрунтовного дослідження муніципально-правових договорів та їх системи.

Правову природу адміністративних договорів, нормативних договорів, договорів про співробітництво територіальних громад у своїх працях

досліджують такі вчені, як О.С. Врублевський, Ж.В. Завальна, М.С. Міхровська, О.А. Назаренко, Н.М. Пархоменко, І.Л. Самсін, В.С. Стефанюк, Т.І. Стрибко та інші.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі аналізу праць вітчизняних вчених та законодавства України визначити поняття та особливості муніципально-правових договорів.

Термін «муніципально-правовий договір» майже не застосовується в науці конституційного та муніципального права. До прикладу, лише І.А. Грицяк у розробленій ним Робочій програмі навчальної дисципліни «Актуальні проблеми муніципального права України» серед джерел муніципального права називає муніципально-правові договори [1].

Слід відзначити, що термін «муніципальний» досить широко використову-

ється як у вітчизняній юридичній науковій літературі, так і у вітчизняному законодавстві. Як приклад – запровадження терміна «муніципальні права і свободи» як специфічної правової категорії, що характеризує особливий статус особи як мешканця територіальної громади. Під муніципальними правами і свободами пропонується розуміти ті права, які забезпечують реальні можливості кожному члену територіальної громади брати участь у вирішенні всіх питань місцевого значення, в управлінні комунальною власністю, використовувати всі матеріальні й духовні надбання, що розподіляються за територіальним принципом, відчувати на собі всі позитивні наслідки діяльності самоврядних органів, спрямовані на реальне забезпечення прав і свобод, життєвих потреб та інтересів людини [2, с. 7]. У наукових працях активно досліджуються й такі категорії, як «муніципальна влада», «муніципальне право».

Отже, можемо констатувати, що сам термін «муніципальний» міцно увійшов до термінології юридичної науки і практики. Більшість дослідників серед джерел муніципального права визначають нормативний договір, тому, на нашу думку, доцільним є виділення в окрему групу муніципально-правових договорів.

В Україні в сучасних умовах об'єктивною передумовою початку плідних наукових досліджень щодо природи муніципально-правового договору, його сутності та змісту тощо стала конституційна норма (ч. 2 ст. 143 Конституції України) про те, що до повноважень обласних та районних рад віднесено, зокрема, затвердження та контроль за виконанням районних та обласних бюджетів, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах із місце-

вих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм [3]. Частина 5 ст. 35 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 р. передбачає, що «для здійснення спільних програм місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування можуть укладати договори, створювати спільні органи та організації» [4]. 17 червня 2014 року було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», який визначив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [5].

У Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» термін муніципально-правовий договір не вживається, однак передбачено договірне регулювання окремих видів муніципально-правових відносин [6].

Відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року, договір про співробітництво – це договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування. При цьому під співробітництвом територіальних громад розуміють відносини між двома або більше територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах у визначених цим Законом формах із метою забезпечення соціально-економічного, культурного розвитку територій, підвищення якості надання послуг населенню на основі спільних інтересів та цілей, ефективного виконання органами місцевого самоврядування визначених законом повноважень [5].

Однак далі правове регулювання муніципально-правових договорів не відбувалося. Відсутній і єдиний норма-

тивно-правовий акт, який би регулював усю систему муніципально-правових договорів.

У науці конституційного права досліджуються нормативні договори як джерела конституційного права.

О.Ф. Скакун дуже вдало визначає поняття нормативно-правового договору як спільного акта-документа, що містить нові норми права, які встановлені за взаємною згодою правотворчих суб'єктів із метою врегулювання життєвої ситуації і котрі забезпечуються державою [7, с. 335].

О.А. Назаренко виділяє особливі ознаки нормативно-правових договорів, а нормативно-правовий договір містить правові норми – правила загального та обов'язкового характеру, які можуть за необхідності застосовуватися не визначеним колом осіб; на відміну від приватноправових та індивідуальних договорів, нормативно-правовий договір може містити не тільки норми, а й принципи права; нормативно-правовий договір, на відміну від інших договірних актів, є актом правотворчості, а не актом правозастосування; нормативно-правові договори мають переважно публічний характер [8, с. 71].

У своєму дисертаційному дослідженні Т.І. Стрибко зазначає, що нормативний договір є самостійним джерелом права, відрізняється від нормативного правового акта і має притаманні тільки нормативному договору специфічні особливості. По-перше, основна особливість полягає в тому, що нормативний договір являє собою угоду, засновану на добровільному погодженні волі та волевиявленню сторін, на відміну від нормативного акта, який є актом одностороннього одноосібного вираження волі та волевиявлення. У договірній формі підкреслюється добровільність покладання на себе сторонами тих обов'язків і всіх тих правових наслідків, які випливають із договору. По-друге, ще однією відмінністю нормативного

договору від нормативного правового акта є множинність суб'єктів або наявність хоча би двох суб'єктів, що укладають договір [9, с. 63].

Потрібно зазначити, що ті нормативні договори, стороною яких виступає орган місцевого самоврядування, потрібно відносити до муніципально-правових.

У науці ж адміністративного права широке ґрунтовне дослідження останніми роками отримав інститут адміністративних договорів, однією стороною якого обов'язково виступає орган публічної влади, а метою – задоволення публічних потреб.

Пункт 16 частини 1 статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначає, що 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 їхньому волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й укладається на підставі закону: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [10].

М.С. Міхровська, досліджуючи види адміністративних договорів, виділяє: договори між місцевим органом виконавчої влади та органом місцевого самоврядування щодо здійснення спільних програм, створення спільних органів та організацій; договори між центральним органом виконавчої влади, що здійснює управління державним резервом, та центральним чи місцевим органом виконавчої влади

чи державним підприємством, установою, організацією про передачу функцій щодо розміщення замовлень на поставку матеріальних цінностей до державного резерву [11, с. 60–61]; договори між територіальними громадами сіл, селищ, міст, районів у містах або відповідними органами місцевого самоврядування щодо об'єднання на праві спільної власності комунальних об'єктів, а також коштів місцевих бюджетів; угоди за участю органів державної влади, що укладаються на державному, галузевому, регіональному рівнях на підставі Закону України «Про колективні договори та угоди» [12, с. 18]; договори між органами місцевого самоврядування про перерозподіл повноважень і власних бюджетних коштів; договори між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади щодо розмежування та делегування повноважень і предметів ведення [13, с. 104].

Муніципально-правовий договір є різновидом адміністративних договорів. Ті адміністративні договори, стороною яких виступає орган місцевого самоврядування, а метою – задоволення муніципальних потреб, потрібно відносити до муніципально-правових.

Муніципально-правовий договір є різновидом муніципально-правового акту, і його доцільно відносити до групи правових актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування [14, с. 30]. За юридичною природою муніципально-правові договори доцільно поділяти на нормативні та індивідуальні муніципально-правові договори.

З огляду на різноманіття видів договорів, що укладаються органами місцевого самоврядування, можна виділити такі спільні ознаки муніципально-правових договорів:

1. Однією зі сторін муніципально-правового договору завжди виступає територіальна громада (її частина) або ж орган чи посадова особа місцевого самоврядування.

2. Предметом муніципально-правових договорів виступають питання місцевого значення, які мають публічно-правовий характер.

3. Муніципально-правовий договір завжди виступає двостороннім або багатостороннім актом, укладення якого має добровільний характер для всіх сторін.

Отже, муніципально-правовий договір – це нормативний або індивідуальний муніципально-правовий акт, що є формою вираження спільного узгодженого волевиявлення двох чи декількох суб'єктів муніципального права, один з яких обов'язково є органом місцевого самоврядування, який має публічно-правовий характер, встановлює договірні норми права щодо вирішення питань місцевого значення, що охороняються та забезпечуються державою, та може бути підставою для виникнення, зміни та припинення муніципально-правових відносин.

На сьогодні в умовах проведення масштабної реформи з децентралізації влади набуло особливої актуальності ґрунтовне дослідження всієї системи муніципально-правових договорів із подальшим впровадженням договірних форм у практику діяльності органів місцевого самоврядування. Активне впровадження договірної форми в діяльність органів місцевого самоврядування вимагає активізації наукових досліджень та відповідного закріплення в нормативно-правових актах підстав та порядку укладення, процедури виконання та інших умов муніципально-правових договорів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Актуальні проблеми муніципального права України: Робоча програма навчальної дисципліни для студентів галузі знань 0304 «Право», спеціальності 803040101 «Право-

знавство» / розр. І.А. Грицяк. К.: Інститут суспільствознавства Київського університету імені Бориса Грінченка, 2015. URL: http://elibrary.kubg.edu.ua/13513/1/l_Hrytsiak_MP_PR_IS.pdf (дата звернення: 5.10.2018).

2. Литвиненко І.Л. Діяльність органів місцевого самоврядування по забезпеченню конституційних прав та свобод людини і громадянина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2003. 20 с.

3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. №254к/96-ВР / Верховна Рада України. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr (дата звернення: 5.10.2018).

4. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України. 1999. № 20–21. Ст. 190.

5. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 2014. № 34. Ст. 1167.

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради. 1997. № 24. Ст. 170.

7. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учебник. Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

8. Назаренко О.А. Застосування договорів у сфері конституційно-правових відносин. Правове регулювання економіки: зб. наук. пр.; М-во освіти і науки України; ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана», Юридичний ф-т; редкол.: В.Ф. Опришко (головн. ред.) та ін. Київ: КНЕУ, 2008. Вип. 8. С. 68–76.

9. Сtribко Т.І. Нормативно-правовий договір та договірний процес у суверенній Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2016. 255 с.

10. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. Офіційний вісник України. 2005. № 32. Ст. 1918.

11. Кодекс адміністративного судочинства України: наук.-практ. коментар / Центр політико-прав. реформ; за заг. ред. Р.О. Куйбіди. К.: Юстініан, 2009. 976 с.

12. Авер'янов В. Понятійно-термінологічні новели Кодексу адміністративного судочинства України: дискусійна проблеми. Право України. 2011. № 4. С. 12–39.

13. Міхровська М.С. Адміністративний договір як важлива форма діяльності публічної адміністрації. Адміністративне право і процес. № 2 (8). 2014. С. 102–108.

14. Галус О.О. Поняття та види муніципально-правових актів. Конституційно-правові академічні студії. 2017. № 3. С. 26–32.

Статья посвящена освещению понятия и особенностей муниципально-правовых договоров. Проанализированы соотношение терминов «муниципально-правовой договор», «нормативный договор» и «административный договор». Муниципально-правовой договор отнесен к правовым актам органов и должностных лиц местного самоуправления, и по юридической природе его предложено подразделять на нормативные и индивидуальные муниципально-правовые договора.

Ключевые слова: муниципально-правовой договор, нормативный муниципально-правовой договор, индивидуальный муниципально-правовой договор, муниципально-правовой акт, местное самоуправление.

The article is devoted to the concept and features of municipal-legal treaties. The relation of the terms "municipal-legal agreement", "normative agreement" and "administrative contract" is analyzed. The municipal-legal agreement relates to the legal acts of bodies and officials of local self-government and according to the legal nature it is proposed to divide into normative and individual municipal-legal agreements.

Key words: municipal-legal agreement, normative municipal-legal agreement, individual municipal-legal agreement, municipal-legal act, local government.