

процесса осужденных не только в период отбывания ими наказания в ИУ, но и снизить криминогенную составляющую (в вопросе пенитенциарного рецидива) для освобожденных лиц, повысить качество их социальной адаптации в условиях свободы, а также «привязать» государственные органы законодательной и исполнительной власти к комплексному решению этой актуальной для белорусского государства проблемы.

УДК 342.922

А. И. Бучинская
Житомирский национальный
агроэкологический университет (Украина)

РОЛЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

На сегодняшний день в Украине актуальным является вопрос децентрализации государственного управления, в процессе которой значительная часть государственных полномочий, с учетом принципа субсидиарности, должна перейти органам местного самоуправления. Органы местного самоуправления, являясь органами публичной власти, призваны выполнять властные полномочия, поэтому ведущее место занимает деятельность, связанная с принятием этими органами нормативно-правовых актов.

Кроме нормативно-правовой формы управленческой деятельности органов местного самоуправления все большее значение приобретает договорная форма. Как известно, договорные отношения являются прерогативой гражданского права, поскольку характеризуются юридическим равенством волеизъявления сторон, которые в них вступают. Однако в юридической практике получили широкое распространение договоры, в которых воля одной стороны органично сочетается с управленческой волей государства, то есть данная сторона выступает как юридически властный субъект. Другая сторона обязана ей подчиниться, то есть выступает как юридически подвластный субъект. Данные договоры в науке административного права получили название административных.

Административные договоры регулируют правовые отношения, которые не могут быть урегулированы путем издания административного акта (например, договор между двумя сельскими советами о содержании в чистоте реки, протекающей на границе этих самоуправляющихся образований). Органы местного самоуправления являются субъектами административного права, поэтому вполне очевидна возможность в процессе осуществления ими управлен-

ческой деятельности использование такой формы, как административный договор.

В науке административного права рассматривается понятие «административный договор», под которым следует понимать определенное актами административного права соглашение сторон, одна из которых является носителем государственно-властных полномочий относительно других.

Законодательное определение понятия «административный договор» содержится в п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодекса административного судопроизводства Украины, под которым необходимо понимать «двух- или многостороннее соглашение, содержание которого составляют права и обязанности сторон, вытекающие из властных управленческих функций субъекта властных полномочий, который является одной из сторон соглашения».

В юридической литературе административный договор рассматривается как определенное актами административного права соглашение сторон, одна из которых является носителем государственно-властных полномочий по отношению к другим, направленное на установление, изменение или прекращение административно-правовых отношений. Под административным договором органа местного самоуправления предлагается понимать соглашение, одной стороной которого является представительный орган или его исполнительные органы, содержание которого направлено на установление, изменение или прекращение административно-правовых отношений с целью решения вопросов местного значения в интересах территориальной общины.

К характерным чертам административного договора можно отнести следующие: 1) это соглашение, которое возникает в сфере государственного управления в связи с реализацией органом государственного управления полномочий исполнительно-распорядительного характера; 2) основанием возникновения подобных соглашений является административный акт – властное волевое предписание; 3) административный договор всегда конкретизирует норму административного права или акта правоприменительной деятельности органа управления; 4) административный договор имеет организующий характер.

В Украине договорная форма деятельности органов местного самоуправления нашла свое закрепление на законодательном уровне. В частности, в ст. 60 и 61 Закона Украины «О местном самоуправлении в Украине» украинский законодатель трижды определил возможность применения договорной формы деятельности органов местного самоуправления. Во всех указанных случаях использования договорной формы в деятельности органов местного самоуправления имеет место управление объектами права коммунальной собственности или средствами местных бюджетов. Однако эти договоры имеют гражданско-правовой характер, поскольку на их основании происходит гражданский оборот объектов права коммунальной собственности, поэтому они должны регулироваться нормами гражданского права. Договорная форма деятельности органов местного самоуправления предусмотрена также ст. 35 Закона Украины

«О местных государственных администрациях», согласно положениям которого местные государственные администрации могут заключать договоры с органами местного самоуправления в целях осуществления совместных программ. В этом случае речь идет о договорах, которые носят публично-правовой характер заключаемых между субъектами властных полномочий.

Обращаясь к опыту других стран, в частности Польши, следует отметить, что польский законодатель в законах, регулирующих территориальное самоуправление, также закрепил договорную форму деятельности самоуправляющихся единиц, от имени которых управление осуществляют органы территориального самоуправления. Самоуправляющиеся территориальные единицы (гмина, уезд, воеводство), с одной стороны, могут выступать участниками административных правоотношений, поскольку являются субъектами, наделенными властными полномочиями по регулированию и управлению публичными делами, в этих случаях договор будет иметь характер административного. А с другой стороны, самоуправляющиеся территориальные единицы являются юридическими лицами, которые осуществляют управление коммунальной собственностью и хозяйственной деятельностью, в связи с чем могут заключать гражданско-правовые договоры как участники гражданских правоотношений. И хотя, как отмечается в польской научной литературе, в хозяйственном обороте формы гражданского права являются более эффективными, чем административные формы, однако необходимо помнить, что орган территориального самоуправления является органом публичной власти, поэтому при заключении договоров гражданского права его деятельность ограничивается нормами административного права.

С учетом вышесказанного можно констатировать необходимость дальнейшего законодательного совершенствования такой формы управленческой деятельности органов местного самоуправления, как договорная путем закрепления возможности заключения административных договоров между органами государственной власти и органами местного самоуправления по выполнению последними публичных задач на основании вышеуказанных договоров.