

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ТА ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ОХОРОНИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Писаренко О.В.,

аспірантка

Хмельницького університету управління та права

імені Леоніда Юзькова

ORCID: 0009-0003-3392-826X

e-mail: kovalchuk_ov@proton.me

Писаренко О.В. Теоретико-правові та прикладні аспекти застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини місцевими органами публічної адміністрації.

В науковій статті авторка провела наукове дослідження теоретико-правових та прикладних аспектів застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини. У науковій статті вказано, що до відання місцевих рад та місцевих державних адміністрації віднесені питання забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання, організація їх охорони, реставрації та використання, в тому числі через укладання адміністративних договорів. У сфері охорони культурної спадщини укладаються такі адміністративні договори за участю місцевих органів публічної адміністрації як охоронні договори на пам'ятки культурної спадщини, на щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини. Обов'язковою стороною таких договорів є місцеві органи публічної адміністрації, фізичні чи юридичні особи як власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин, а також місцевий орган публічної адміністрації, в тому числі вищого рівня як суб'єкт забезпечення охорони пам'яток культурної спадщини. Істотною умовою адміністративних договорів, що укладаються у цій сфері є забезпечення власниками збереження пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин. У адміністративно-правовій доктрині правова природа охоронного договору на пам'ятки культурної спадщини визначається по різному – він визначається як договір, що має подвійну правову природу (приватно-правову та публічно-правову), як цивільний договір, якому властиві окремі ознаки адміністративного договору, як адміністративний договір, яким визначаються взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері. Така дискусія викликана відсутністю прямого визначення у законодавстві охоронного договору як адміністративного, однак у судовій практиці такі договори визначаються як адміністративні, в тому числі у зв'язку із тим, що укладання такого договору відбувається замість видання індивідуального акта органу охорони культурної спадщини у випадках, визначених законом про охорону культурної спадщини. Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов'язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної спадщини, вирішуються питання щодо невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору та неукладення охоронного договору.

Ключові слова: адміністративний договір; місцеві органи публічної адміністрації; орган охорони культурної спадщини; охоронний договір; об'єкт культурної спадщини; невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору.

Pysarenko O.V. Theoretical, legal and applied aspects of the application of administrative agreements in the field of cultural heritage protection by local public administration bodies.

In the scientific article, the author conducted a scientific study of the theoretical, legal and applied aspects of the application of administrative contracts in the field of cultural heritage protection. The scientific article indicates that the responsibility of local councils and local state administrations includes issues of ensuring the protection of historical and cultural monuments, the preservation and use of cultural heritage, the organization of their protection, restoration and use, including through the conclusion of administrative contracts. In the field of cultural heritage protection, such administrative contracts are concluded with the participation of local public administration bodies as protection contracts for cultural heritage monuments, for newly discovered cultural heritage objects or their parts.

The obligatory parties to such contracts are local public administration bodies, individuals or legal entities as owners of monuments, newly discovered cultural heritage objects or their parts, as well as a local public administration body, including a higher level as a subject of ensuring the protection of cultural heritage monuments. An essential condition of administrative agreements concluded in this area is to ensure the preservation of monuments, newly discovered cultural heritage objects or their parts by the owners. In the administrative-legal doctrine, the legal nature of a protection agreement for cultural heritage monuments is defined differently - it is defined as an agreement that has a dual legal nature (private law and public law), as a civil agreement that is characterized by certain features of an administrative agreement, as an administrative agreement that determines the mutual rights and obligations of its participants in the public law sphere. Such a discussion is caused by the lack of a direct definition in the legislation of a protection agreement as administrative, however, in judicial practice such agreements are defined as administrative, including due to the fact that the conclusion of such an agreement occurs instead of the issuance of an individual act of the cultural heritage protection body in cases specified by the law on the protection of cultural heritage. Most often, in judicial practice, in disputes related to the application of protection contracts by local public administration bodies as contracts in the field of cultural heritage protection, issues are resolved regarding the failure of the local public administration body to fulfill the terms of the protection contract and the failure to conclude a protection contract.

Key words: administrative agreement; local public administration bodies; cultural heritage protection body; protection agreement; cultural heritage object; failure of the local public administration body to fulfill the terms of the protection agreement.

Постановка проблеми. Сучасні виклики у сфері охорони культурної спадщини потребують удосконалення правових механізмів, які забезпечують ефективну взаємодію між місцевими органами публічної адміністрації як органів охорони культурної спадщини та іншими учасниками правовідносин, що виникають у зв'язку з управлінням об'єктом культурної спадщини. Одним із таких механізмів є адміністративні договори, які стають дедалі важливішим інструментом у діяльності місцевих органів влади щодо збереження, використання та належного управління об'єктами культурної спадщини. Використання адміністративних договорів дозволяє з одного боку забезпечити здійснення контролю за здійсненням збереження об'єктів культурної спадщини, з іншого – захистити права та законні інтереси власника культурної пам'ятки. Попри нормативне закріплення поняття охоронного договору, при його застосуванні місцевими органами публічної адміністрації виникають окремі проблеми. З огляду на це, питання комплексного дослідження питання застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини у діяльності місцевих органів публічної адміністрації є актуальним і потребує наукового дослідження.

Стан опрацювання проблематики. Проблематика адміністративних договорів у діяльності місцевих органів публічної адміністрації досліджувалася рядом науковців, таких як В.Р. Біла, Р.О. Гаврік, Л.С. Гулак, Т.В. Мазур, О.А. Менська, М.О. Міщенко, О.О. Михайлов, В.О. Мороз, С.І. Панова, А.М. Токар та інші. Частина цих наукових досліджень стосувалася питання правової природи адміністративних договорів, що застосовуються у діяльності органів публічної адміністрації. При цьому, лише Т.В. Мазур, О.А. Менська, М.О. Міщенко, О.О. Михайлов та С.І. Панова певною мірою торкалися питання правової природи адміністративних договорів, що застосовуються у діяльності місцевих органів публічної адміністрації у сфері охорони культурної спадщини, комплексне дослідження саме теоретико-правових та прикладних аспектів такого застосування відсутнє.

Метою статті є розкриття теоретико-правових та прикладних аспектів застосування адміністративних договорів у сфері охорони культурної спадщини.

Виклад основного матеріалу. Адміністративний договір у законодавстві та адміністративно-правовій доктрині визначається як 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 [1]; як договір, що оформлює спільне волевиявлення суб'єктів владних повноважень або суб'єкта владних повноважень і фізичної чи юридичної особи, встановлює, змінює чи припиняє їхні взаємні права й обов'язки у сфері публічно-правових відносин, і загалом спрямовується на забезпечення задоволення певного публічного (суспільного) інтересу [2, с. 136]; як нормативно-правовий договір з обов'язковою участю суб'єкта владних повноважень [3, с. 76]. Ключовим для відмежування адміністративного договору від договорів, що укладаються для урегулювання приватно-правових відносин є їх спрямування на реалізацію повноважень органу публічної адміністрації, а також чіткий перелік випадків укладання адміністративного договору, який визначено законом (розмежування

компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень, їх делегування, перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів, урегулювання адміністративно-процедурних сервісного характеру [4].

Відповідно до ст. 32 Закону України «Про місцеве самоврядування» до відання сільських, селищних, міських рад віднесено забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання як такі повноваження держави, що делеговані їм, такі ж повноваження належать місцевим державним адміністраціям, але в частині організації охорони, реставрації та використання пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів (п. 4 ст. 20 Закону України «Про місцеві державні адміністрації») [5; 6]. Більш детально ці повноваження визначені у ст. 6 Закону України «Про охорону культурної спадщини», серед яких є укладення охоронних договорів на пам'ятки в межах повноважень, делегованих органом охорони культурної спадщини вищого рівня відповідно до закону (п. 17 ч. 1 ст. 6, п. 11 ч. 2 ст. 6 Закону) [7].

Відповідно до ст. 22 цього Закону усі власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин або уповноважені ними органи (особи) незалежно від форм власності на ці об'єкти зобов'язані укласти з відповідним органом охорони культурної спадщини (яким є відповідний місцевий орган публічної адміністрації) охоронний договір. При передачі пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини у володіння, користування чи управління іншій особі істотною умовою договору про таку передачу є забезпечення особою, якій передається пам'ятка, щойно виявлений об'єкт культурної спадщини чи її (його) частина, збереження пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини відповідно до вимог цього Закону та умов охоронного договору, укладеного власником або уповноваженим ним органом (особою) з відповідним органом охорони культурної спадщини. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 затверджено порядок укладання таких договорів, типову форму такого договору та документи, які є його частиною [7; 8].

У адміністративно-правовій доктрині правова природа охоронного договору на пам'ятки культурної спадщини визначається по-різному. Так, О.А. Менська зазначає, що охоронному договору на пам'ятки культурної спадщини як приватно-правового, так і публічно-правового договору, що вказує на його подвійну природу. На її думку, з одного боку, на публічно-правовий характер цього договору вказують повноваження органу охорони культурної спадщини, здійснювати контроль за дотриманням норм Закону про охорону культурної спадщини, інших нормативно-правових актів про охорону культурної спадщини, однак відносини, які регулюються охоронним договором належать до приватно-правової сфери [9, с. 52-53]. Як цивільний договір визначає охоронний договір на пам'ятки культурної спадщини й С.І. Панова. Вона зазначає, що таким договором вводяться обмеження щодо володіння, користування та розпорядження об'єктом культурної спадщини, однак обов'язок його укладання покладається на власника відповідного об'єкту в силу вказівки закону. Фактично охоронний договір конкретизує права та обов'язки власника об'єкту культурної спадщини і таким чином встановлює спеціальний режим використання (експлуатації) пам'ятки, хоча йому властиві окремі риси адміністративного договору, такий договір не втрачає інших ознак цивільного договору [10, с. 96]. Т.В. Мазур, визначаючи, що згідно з положеннями охоронного договору власник чи уповноважена ним особа повинні забезпечити охорону, проводити необхідні ремонтні та інші роботи, які забезпечать збереження та використання пам'ятки, а охоронний договір є головним документом, який визначає правові зобов'язання власника по відношенню до пам'яток і щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин, не уточнює чи цей договір є цивільно-правовим чи адміністративним [11, с. 269-270]. З іншого боку, О.О. Михайлов розглядає охоронні договори як адміністративні, оскільки одним із їх учасників є суб'єкт владних повноважень, а самі договори визначають взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері [12, с. 125]. Як адміністративний договір розглядає охоронний договір й У.П. Бобко [13, с. 302].

У судовій практиці охоронний договір розглядається як адміністративний. У правовій позиції Верховного Суду, викладеній у постанові від 23 грудня 2019 року у справі № 806/1536/18 зазначено, що охоронний договір є актом за участю суб'єкта владних повноважень та співвласника пам'ятки культурної спадщини, має форму договору, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері (реалізація державного управління охороною культурної спадщини) і укладається на підставі ст. 23 Закону. Укладання такого договору відбувається замість видання індивідуального акта органу охорони культурної спадщини, яким покладається на власника зобов'язання щодо забезпечення збереження пам'ятки, щойно виявленого об'єкта культурної спадщини чи її (його) частини. Укладання охоронних договорів має імперативний характер та спрямоване на реалізацію державної політики у сфері охорони культурної спадщини. Такими договорами не вирішується питання власності на об'єкт культурної спадщини, а встановлюється

режим використання пам'яток та відповідальність за порушення такого режиму, види і терміни виконання реставраційних, консерваційних, ремонтних робіт, робіт з упорядження її території, інших пам'ятоохоронних заходів, необхідність яких визначається відповідним органом охорони культурної спадщини. Законом передбачається обов'язкове укладення власником пам'ятки чи її частини охоронного договору з відповідним органом культурної спадщини вже після переходу права власності. Враховуючи вище викладене, охоронний договір, укладений на підставі ст. 23 Закону, є адміністративним [14].

Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов'язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної спадщини, вирішуються питання щодо:

а) невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору. Зокрема, у справі № 520/14111/21, що розглядалася Харківським окружним адміністративним судом, було встановлено факт протиправної бездіяльності з боку Височанської селищної ради у сфері охорони культурної спадщини, не виконання умов охоронного договору, які негативно впливають на належне утримання пам'ятки історії місцевого значення, внаслідок невиконання охоронного договору відповідачем не здійснюються заходи щодо протиправних, консерваційних, реставраційних, ремонтних робіт щодо забезпечення захисту історичної пам'ятки від загрози знищення, руйнування або пошкодження визнання протиправною бездіяльність місцевого органу публічної адміністрації. За результатами вирішення справи було зобов'язано відповідача виконати умови охоронного договору від 26.12.2016 № 17, а саме: привести до належного санітарного, протипожежного та технічного стану об'єкт культурної спадщини шляхом здійснення протиправних, консерваційних, реставраційних, ремонтних робіт [15];

б) неукладення охоронного договору. Зокрема, рішенням Сумського окружного адміністративного суду від 29 червня 2023 року у справі № 480/973/23 було зобов'язано Сумську міську раду укласти з Управлінням містобудування та архітектури Сумської обласної державної адміністрації охоронний договір на об'єкт культурної спадщини «Будинок Линтварьової (Адмінбудинок)» на умовах і в порядку, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 [16]. В іншому рішенні – Волинського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2022 року у справі № 140/14556/23 було вирішено зобов'язати Любомльську міську раду протягом одного місяця з дня набрання законної сили рішенням суду укласти з Ковельською районною державною (військовою) адміністрацією охоронний договір на пам'ятку архітектури національного значення «Палац Браницьких», на умовах і в порядку, визначених постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року № 1768 [17]. У рішенні Одеського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 420/8789/22 позов подавався в інтересах Департаменту культури, національностей, релігій та охорони об'єктів культурної спадщини Одеської обласної державної адміністрації, однак не до органу місцевого самоврядування, а до фізичних осіб, що придбали об'єкт культурної спадщини – будинок прибутковий Рокко, споруджений наприкінці ХІХ століття [18].

Висновки. На підставі вище викладеного наукового дослідження можемо визначити наступне. До відання місцевих рад та місцевих державних адміністрацій віднесені питання забезпечення охорони пам'яток історії та культури, збереження та використання культурного надбання, організація їх охорони, реставрації та використання, в тому числі через укладання адміністративних договорів. У сфері охорони культурної спадщини укладаються такі адміністративні договори за участю місцевих органів публічної адміністрації як охоронні договори на пам'ятки культурної спадщини, на щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини. Обов'язковою стороною таких договорів є місцеві органи публічної адміністрації, фізичні чи юридичні особи як власники пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин, а також місцевий орган публічної адміністрації, в тому числі вищого рівня як суб'єкт забезпечення охорони пам'яток культурної спадщини. Істотною умовою адміністративних договорів, що укладаються у цій сфері є забезпечення власниками збереження пам'яток, щойно виявлених об'єктів культурної спадщини чи їх частин. Найчастіше у судовій практиці у спорах, пов'язаних із застосуванням місцевими органами публічної адміністрації охоронних договорів як договорів у сфері охорони культурної спадщини, вирішуються питання щодо невиконання місцевим органом публічної адміністрації умов охоронного договору та неукладення охоронного договору

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

2. Константи́й О.В. До проблеми визначення поняття адміністративного договору в законодавстві України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 133–137.
3. Сидор М.Я. Договірно-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 75–81.
4. Токар А.М., Гаврік Р.О. Адміністративний договір у публічному адмініструванні. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія Право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 4. URL: <https://reicst.com.ua/pmtl/article/view/2024-14-01-12/2024-14-01-12>.
5. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text>.
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
7. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 червня 2000 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1805-14#Text>.
8. Про затвердження Порядку укладення охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2001 року (із наступними змінами та доповненнями). *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1768-2001-п#top>.
9. Менська О.А. Охоронний договір на пам'ятки культурної спадщини: особливості та подвійна природа. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2015. № 15. Том 2. С. 50–53.
10. Панова С.І. До питання про правову природу охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 94–96.
11. Мазур Т.В. Охорона культурної спадщини в Україні: історико- й теоретико-правове дослідження. Дис. ... докт.юр.наук. Спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. Київ, 2021. 423 с.
12. Михайлов О.О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні. Дис. ... докт.філ. Спец. 081 – Право. Хмельницький, 2024. 204 с.
13. Бобко У. П. Правова характеристика охоронних договорів на пам'ятки культурної спадщини, щойно виявлені об'єкти культурної спадщини чи їх частини. *Актуальні питання у сучасній науці*. 2024. № 10 (28). С. 293–305.
14. Постанова Верховного Суду від 23 грудня 2019 року у справі № 806/1536/18. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/86552104>.
15. Рішення Харківського окружного адміністративного суду від 19 жовтня 2021 року у справі № 520/14111/21. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/100467544>.
16. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 6 листопада 2024 року у справі № 480/13009/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/123443224>.
17. Рішення Волинського окружного адміністративного суду від 22 серпня 2022 року у справі № 140/14556/23. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://www.reyestr.court.gov.ua/Review/113017363>.
18. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 2 березня 2023 року у справі № 420/8789/22. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/109305932>.