

загальних теоретичних підходів у частині висвітлення питань системи правопорушень, їх правових ознак та особливостей визначення поняття «адміністративний делікт», як такого, що відрізняється залежно від галузевої ознаки правовідносини у сфері яких він вчиняється.

Таким чином, сучасні підходи щодо формування адміністративно-деліктного права дають підстави стверджувати, що його предметом виступають адміністративно-деліктні правовідносини, які є складною правовою категорією та виникають з приводу вчинення адміністративних проступків, порядку притягнення до адміністративної відповідальності винних осіб, процесуальних аспектів провадження у справах про адміністративні проступки, заходів із профілактики та запобігання вчинення адміністративних проступків, з питань ефективності адміністративно-деліктного законодавства. Така система адміністративно-деліктних правовідносин дає підстави стверджувати про існування відокремленої групи адміністративно-процесуальних норм, спрямованих на охорону прав та законних інтересів учасників адміністративних правовідносин.

1. Шемшученко Ю. С. Деліктологія / Ю. С. Шемшученко // Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 2: Д-Й. – 1999. – С. 56. 2. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 1: А-Г. – С. 47; Бородін І. Л. Адміністративно-юрисдикційний процес: монографія / Бородін І.Л. – К.: Алерта, 2007. – С. 6. 3. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі прав : дис. ... доктора юрид. наук / Кузьменко О.В. – К., 2006. – С. 210. 4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 2. Особлива частина. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2009. – С. 492-493. 5. Бородін І. Л. Цит. праця. – С. 17. 6. Кузьменко О. В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. / Кузьменко О.В. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – С. 139. 7. Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / Сорокин В.Д. – СПб.: Изд. Юридического института, 2002. – С. 285. 8. Круглов А. В. Административно-деликтный процесс: учеб. пособие / А. В. Круглов, Л. Л. Попов. – М.: Изд-во деловой и учеб. лит., 2005 – С. 12, 14.

УДК 342.518 (477)

Н.Т. ГЕРГЕЛЮК

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ, ЩО ВИНΙΚАЮТЬ НА ПІДСТАВІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

Визначено особливості виконання адміністративно-правових зобов'язань, які виникають на підставі адміністративних договорів. Звертається увага на ознаки та види адміністративних договорів. Окремо зазначається про роль адміністративних догово-

© ГЕРГЕЛЮК Наталія Тарасівна – здобувач Інституту законодавства Верховної Ради України

рів у регулюванні відносин між органами виконавчої влади та приватними особами. Зроблено висновок, що для ефективного виконання адміністративних договорів важливо враховувати умови укладення, вимоги до юридичного змісту, визначення прав і обов'язків, а також особливості їх застосування в різних видах владно-управлінської діяльності.

Ключові слова: адміністративно-правові зобов'язання, адміністративний договір, повноваження, органи виконавчої влади, договірне регулювання.

Гергелюк Н.Т. Особенности исполнения административно-правовых обязательств, которые возникают на основании административных договоров

Определены особенности выполнения административно-правовых обязательств, которые возникают на основании административных договоров. Обращается внимание на признаки и виды административных договоров. Отдельно отмечается о роли административных договоров в регулировании отношений между органами исполнительной власти и частными лицами. Сделан вывод, что для эффективного исполнения административных договоров важно учитывать условия заключения, требования к юридическому содержанию, определения прав и обязанностей, а также особенности их применения в разных видах властно-управленческой деятельности.

Ключевые слова: административно-правовые обязательства, административный договор, полномочия, органы исполнительной власти, договорное регулирование.

Gergelyuk Natalia. The features of execution of administrative legal obligations which arise up on the basis of administrative agreements

The features of execution of administrative legal obligations which arise up on the basis of administrative agreements are certain in the article. Attention applies on signs and types of administrative agreements. Separately marked about the role of administrative agreements in adjusting of relations between the organs of executive power and private persons. A conclusion is done, that for effective execution of administrative agreements it is important to take into account the terms of conclusion, requirement to legal maintenance, determination of rights and duties and also features of their application in the different types of power-administrative activity.

Key words: administrative legal obligations, administrative agreement, plenary powers, organs of executive power; agreement regulation.

Одним із найбільш обґрунтованим видом адміністративно-правового зобов'язання є адміністративний договір. І це не даремно, оскільки саме використання поняття «договір» уже дозволяє виокремлювати правові ознаки адміністративного договору як виду зобов'язання в цілому, виходячи із теорії права, та, як виду адміністративно-правового зобов'язання у межах адміністративного права України зокрема.

На сучасному етапі розвитку адміністративного права, питання адміністративних договорів досліджували В.Б. Авер'янов, К.К. Афанасьєв, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Ж.В. Завальна, Н.Р. Нижник, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, В.С. Стефанюк та ін., які по-різному визначали сутність адміністративного договору.

Договірне регулювання адміністративних правовідносин активно входить у практику діяльності органів виконавчої влади. Як влучно робить заувагу Ж.В. Завальна, держава, здійснюючи свою діяльність, має встановлювати такі моделі поведінки, які не повинні створювати перепони для членів суспільства в самостійному осмисленні та вираженні їхніх інтер-

есів. Під впливом об'єктивно-існуючих інтересів суспільства сформована в програмну модель поведінки його членів стає обов'язковою шляхом індивідуального та колективного усвідомлення та волевиявлення. Це означає, що правові засоби договірної регулювання є регуляторами суспільних відносин і мають посісти своє місце в системі правового регулювання як самостійний вид правових норм. Норми договору як правовий засіб регулювання відносин вимагають від учасників виконання прийнятих зобов'язань, таким чином слугуючи інструментом встановлення та підтримання зв'язків. Саме в цьому виражається цінність договору як правового засобу, а не в його законодавчій регламентації¹.

Застосування адміністративних договорів в Україні і сама їх поява у доктринальному та законодавчому оформленні змінило не лише підходи щодо визначення нової сутності владно-управлінської діяльності, але дало можливість по-новому поглянути на сутність завдань, які покладені на органи державної влади в цілому та органів виконавчої влади зокрема.

Варто відразу ж відмітити, що у наукових джерелах не міститься єдиного або так би мовити «узвичаєного» підходу щодо розуміння адміністративного договору як форми вчинення владних дій органами виконавчої влади, тим паче, якщо мову вести про особливості їх виконання.

На думку С. Погорелова, розширення сфери застосування адміністративного договору та його визначення (пункт 14 статті 3 КАСУ) є показником розширення сфери диспозитивного регулювання адміністративних відносин. Укладання адміністративних договорів відбувається лише в тих сферах діяльності державної влади та управління, в яких виникають адміністративно-правові відносини. Тобто, як зазначено в законодавстві при укладанні таких договорів однією зі сторін завжди виступає суб'єкт влади, який у межах своєї компетенції реалізує функції виконавчо-розпорядчого характеру. Саме тому в адміністративних договорах виражається воля щодо отримання певного результату. Зокрема, предметом адміністративного договору є відносини владного характеру, а саме ті, в яких допускається узгодження волевиявлення суб'єктів влади. Суб'єктами такого договору виступають суб'єкти публічно-правових відносин. А в таких відносинах обов'язково беруть участь суб'єкти влади. Разом із тим суб'єктами таких відносин можуть бути особи без владних повноважень, але які можуть мати деякі владні функції, наприклад, трудові колективи, органи самоорганізації населення. Особливістю змісту адміністративного договору полягає у тому, що права й обов'язки сторін у ньому мають наперед заданий характер, на підставі компетентності одного з учасників. Крім того, на зміст таких договорів впливають норми адміністративного права².

В. Стефанюк справедливо зауважив, що адміністративні договори укладаються в публічних інтересах, а їх цільова спрямованість – досягнення загального благ³.

Саме в європейських країнах, незважаючи на спільні приватно-правові витоки правового регулювання використання договірних форм у діяльності публічної адміністрації, з XIX століття контракти (договори) за участю

публічної адміністрації укладали з особливою для саме цього виду договорів метою досягнення публічних інтересів. За цією ознакою адміністративні договори в подальшому були виділені в окремий самостійний вид договорів, правове регулювання укладання та виконання яких виноситься з приватноправової у публічно-правову сферу, переважно регулювалися нормами конституційного та адміністративного права⁴.

Загалом у сучасних європейських порівняльно-правових джерелах виділяють чотири основні підходи до визначення юридичного режиму адміністративних договорів⁵:

1) регулювання публічним правом (Франція; дану модель запозичили Іспанія, Португалія, Греція);

2) регулювання конституційним і цивільним правом (в основі – французька модель, але більш широка компетенція цивільних судів, характерно для, наприклад, Бельгії, Італії);

3) регулювання контрактів в цілому цивільним правом; адміністративні договори – публічним правом, за деякими винятками – цивільним (Німеччина, Угорщина);

4) регулювання приватним правом із зазначенням певних привілеїв адміністративних органів (Великобританія, Ірландія).

У науковій літературі існують й інші положення щодо ознак адміністративного договору, які повторюються між собою або дублюють одну і ту ж ознаку, тому виходячи з цього, на нашу думку, ознаками адміністративного договору слід вважати наступні:

– застосовуються у відносинах владно-управлінського характеру або в галузевих сферах державного управління;

– їх укладання повинно бути чітко визначене законом або підзаконними нормативно-правовими актами (в окремих випадках можуть бути укладені на основі індивідуального адміністративного акта);

– однією із обов'язкових сторін укладання адміністративних договорів є суб'єкт, наділений владними повноваженнями, або такі повноваження йому делеговані;

– предметом адміністративного договору виступають права та законні інтереси, які виникають або пов'язані зі сферою публічного управління;

– передбачена юридична відповідальність за порушення або невиконання умов адміністративного договору.

Оцінка правового статусу відбувається через аналіз компетенції органів із владними повноваженнями один одного, а відповідно до цього наявності відповідних повноважень. Але повноважень може і не вистачати або вони можуть бути відсутні у однієї із осіб для здійснення такої поведінки (і відповідно досягнення кінцевого результату), яка б задовольняла осіб у взаємозв'язку. Такий стан може бути досягнутий кількома способами: надання, перерозподіл, розмежування, передання, об'єднання тощо. Надання повноважень здійснюється однією особою, яка їх має, іншій, яка не має їх, за наявної згоди прийняти їх і виконувати. Перерозподіл – особа вже має

повноваження, але дані повноваження не в тому варіанті, який би забезпечив необхідний стан особи, тому здійснюють ревізію і поділяють наново. Розмежування – особи мають повноваження, але в певній частині вони перекривають один одного або потребують уточнення. Передання – одна із осіб здійснює повноваження, але для підвищення ефективності передає їх повністю або в частині іншій особі із можливістю їх відкликання. Об'єднання – особи мають повноваження, але сфера їх діяльності або результат зумовлює необхідність їх спільних зусиль, співпраці. У кожному із наведених способів наявність зустрічної позитивної реакції контрагентів на зміну обсягів повноважень є основною і обов'язковою рисою взаємозв'язку. За відсутності такої реакції не можна говорити про взаємозв'язок, відображений у договорі, а також про ефективність управління, що здійснюється із використанням адміністративного договору. При перерозподілі (переданні) повноважень у договірному порядку повинна діяти презумпція договірних повноважень. Тобто виконання повноважень, розподілених у договорі, покладатися на орган, якому були передані повноваження на основі договору. У того органу, який передав (перерозподілив) повноваження, вони зберігаються в прихованому вигляді. При цьому необхідно також враховувати, що за договором можуть передаватися тільки окремі повноваження, і тільки за умови, що дані повноваження не виконуються або неналежно виконуються уповноваженим органом – стороною договору, мова може про здійснення цих повноважень первинним органом. Причому для цього необхідно передбачити в договорі чіткі параметри невиконання чи неналежного виконання переданих повноважень, а також розірвати договір, таким чином відновивши свої повноваження в початковому стані⁶.

Як зауважує Д.М. Бахрах, укладення адміністративного договору не тільки і не скільки право, але й обов'язок відповідних суб'єктів права. Автономія волі сторін в адміністративних відносинах не є абсолютним принципом. Адміністративні договори використовуються для здійснення суб'єктами публічної влади з метою реалізації покладених на них завдань. Тому укладення та використання договорів контролюється вищими органами, а також суб'єктами функціональної влади (підпорядкування)⁷.

Слід погодитись із тим, що на практиці наявні дві основні групи адміністративних договорів: ті, що виконують координаційні функції, і ті, що мають ознаки субординації⁸. Такий поділ адміністративних договорів впливає на зміст прав контрагентів. Як правило, у субординаційному адміністративному договорі права органу виконавчої влади набагато ширші за права не владного суб'єкта.

Право на договір складається із таких елементів, як право на укладення, зміну, розірвання, припинення, виконання, забезпечення договору. Перед укладенням договору сторони визначаються із управлінськими діями, які визначатимуть поведінку осіб, тим самим складатимуть програмну дій сторін договору. Здійснюючи кожен із елементів даного права,

особи виконують програму дій, визначену ними спільно або запропоновану однією стороною і сприйнятою іншою, засновану на внутрішньому переконанні досягнення результатів саме через встановлення та виконання даного адміністративного договору. Внутрішнє переконання в осіб, які є органами із владними повноваженнями, формується на основі переконання їх посадових осіб найефективнішим способом здійснювати владні функції та виконувати завдання, що стоять перед даним органом. При укладенні адміністративних договорів необхідно враховувати⁹:

1. Зміна обсягів повноважень і їх виконання повинні відповідати завданням та функціям, які здійснюються органами із владними повноваженнями. При укладенні адміністративного договору поведінка осіб має бути сформована таким чином, щоб не виходила за рамки повноважень осіб із владними повноваженнями, тобто проходила в рамках права на договір. Недопустимість зловживання правом в адміністративного договору трансформується у дотримання прав та інтересів органів один одного, між собою і максимального врахування інтересів інших осіб.

2. Для безпосередньої реалізації законності при запровадженні адміністративного договору мають бути закріплені положення, які стосуються таких елементів, як:

а) встановлення процедури його укладення, зміни, розірвання чи припинення;

б) встановлення функціональних повноважень відповідних осіб;

в) визначення вимог чинності адміністративного договору;

г) визначення в законодавчому порядку серед компетенції органу права на договір.

3. Встановлення відповідальності за невиконання чи неналежне виконання договору є запорукою захищеності прав сторін даного договору, а також способом забезпечення виконання зобов'язання за договором. Відсутність відповідальності за порушення прав перетворює їх на декларації. Необхідність відповідальності є нагальною, оскільки внутрішня переконаність осіб на укладення договору може і не поширюватися на необхідність його виконання.

Отже, у спеціальному законодавчому акті України (наприклад, у Законі України «Про адміністративні договори») або в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України має бути визначено такі параметри виконання адміністративних договорів, які в цілому усували б існуючі доктринальні неточності та законодавчі прогалини. Зокрема:

1) сфера публічної діяльності органів виконавчої влади, у яких є допустимим застосування адміністративних договорів;

2) мінімальний обсяг прав і обов'язків сторін адміністративного договору;

3) законодавчі межі надання, перерозподілу, розмежування, передання, об'єднання повноважень між органами виконавчої влади; окремо має бути визначено компетенційні межі делегування повноважень;

4) особливості використання адміністративних договорів у межах від-

повідної адміністративної процедури чи адміністративного провадження.

Виконання адміністративних договорів має відбуватись також за загальними принципами адміністративно-правових зобов'язань. Зокрема, важливим є принцип належного виконання адміністративного договору, оскільки він відображає відповідне виконання даного адміністративно-правового зобов'язання у відповідності до його умов, законодавчих положень та вимог адміністративної процедури. Крім того, належне виконання адміністративного договору саме органами виконавчої влади як суб'єктами владних повноважень має дуже важливе значення для дотримання вимог законності органами публічної адміністрації, якщо ми говоримо про демократичний характер виконавчої влади.

Таким чином, виконання адміністративно-правових зобов'язань, які виникають на підставі адміністративних договорів, є основною стадією динаміки такого виду зобов'язань в адміністративному праві. Для їх ефективності важливо враховувати умови укладення адміністративних договорів, вимоги до юридичного змісту, визначення прав і обов'язків, а також особливостей застосування адміністративних договорів в різних видах владно-управлінської діяльності.

1. *Завальна Ж. В.* Концептуальні засади договірної регулювання адміністративно-правових відносин: монографія / Завальна Ж.В. – Суми: ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. – С. 38,40. 2. *Погорелов С.* Адміністративний договір як форма вчинення антиконкурентних дій органами влади та управління / С. Погорелов // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2012. – № 4. – С. 90-91. 3. *Стефанюк В.* Адміністративний договір – вимога сьогодення / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 11. 4. *Пухтецька А.* Адміністративний договір: ознаки та практика застосування в адміністративному судочинстві / А. Пухтецька // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 60. 5. *Fromont M.* Droit administratif des Etats europeens / Fromont M. – Paris, Presses universitaires de France, 2006. – P. 36-37. 6. *Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія* / [кол. авт.: Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.]; за заг. ред. д. ю. н. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – С. 58. 7. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник / Бахрах Д.Н. – М.: Эксмо, 2007. – С. 290. 8. *Адміністративне судочинство України: підручник* / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – С. 609. 9. *Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія* / [Кол. авт.: Шемшученко Ю. С., Авер'янов В. Б., Андрійко О. Ф., Кресіна І. О., Нагребельний В. П. та ін.]; за заг. ред. д. ю. н. В. Б. Авер'янова. – С. 58.