

subjects of legal liability in a foreign country. The study of international experience in this field will contribute to improving internal affairs administration and provide the principles of humanism and legality.

The main reform directions of the modern institution of the administrative responsibility in Ukraine are: improving the system of administrative legislation that defines administrative responsibility; the legal definition of subjects of the administrative responsibility and the consolidation of the administrative liability of legal entities; differentiation of administrative offenses and crimes; regulating administrative penalties and the order of their application; improving procedural rules of bringing to administrative responsibility. Each of these points of administrative responsibility is directly related to administrative responsibility of foreigners and stateless persons.

In general, the EU system of administrative sanctions imposed on violators of the regime of staying of foreigners and stateless persons is harmonized.

Key words: *administrative responsibility, foreigners and stateless persons, administrative offense, assault, migrant, European Union.*

Стаття надійшла 11 лютого 2016 р.

УДК 342.95:629.4

Т. М. Тимчишин

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В РЕГУЛЮВАННІ ВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

З'ясовано особливості використання адміністративного договору. Досліджено мету, завдання, порядок реалізації та захисту адміністративно-договірних відносин.

Окреслено сферу регулювання адміністративно-договірних відносин. Зауважено на вдосконалення та перспективні напрями розвитку інституту адміністративного договору.

За результатами дослідження було запропоновано нові підходи та перспективні ідеї для використання адміністративно-правового договору під час реалізації повноважень держави.

Ключові слова: *адміністративний договір, адміністративна право-суб'єктність, державні органи, державне управління, судовий захист.*

Постановка проблеми. Актуальність інституту адміністративного договору зумовлюється посиленням договірних засад у публічно-правових відносинах. У теорії існує думка, що без укладення адмініст-

ративного договору в деяких випадках неможливо забезпечити нормальне функціонування державної діяльності. У зв'язку з цим варто акцентувати на деяких законодавчо-визначених елементах норм, які встановлені законодавством для їх застосування як договорів у сфері державного управління.

Стан дослідження. Аналіз реалізації адміністративного договору здійснюється відколи було законодавчо закріплено це поняття в Кодексі адміністративного судочинства України, проте видається доцільним розвивати його ширше з огляду на посилення тенденцій щодо децентралізації та демократизації в сфері державного управління на шляху уніфікації законодавства з ЄС. Чималу роботу в сфері вивчення інституту адміністративного договору в своїх наукових працях провели такі вчені, як: В. Авер'янов, К. Афанасьєв, Ю. Битяк, Р. Куйбіда, В. Шишкін, В. Новоселов, Г. Петров, Ц. Ямпольська.

Мета статті – проаналізувати особливості, окреслити деякі аспекти виникнення та розвитку адміністративних договорів; розкрити сутність, ознаки, значення цих договорів; дослідити сферу застосування адміністративних договорів; проаналізувати вітчизняне законодавство та міжнародні договори щодо цього питання.

Виклад основних положень. Термін «адміністративний договір» у чинному законодавстві України закріплений у п. 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України, де він визначається як дво- або багатостороння угода, зміст якої становлять права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією з сторін угоди [1].

Застосування адміністративного договору спрямовується на ефективне вирішення управлінських завдань, для підтримки дисципліни в реалізації повноважень органами державної влади, забезпечення національного та публічного порядку. Забезпечити реалізацію цієї мети мають особи, котрі регулюють управлінські відносини з допомогою адміністративного договору, максимально співвідносячи свої владні впливи на третіх осіб, діючи водночас в межах своєї компетенції, виконуючи покладені на них завдання.

Юридичне призначення адміністративного договору обумовлюється тим, що він є важливим правовим засобом державного управління для:

- а) здійснення сучасної правової політики в адміністративно-правовій сфері;
- б) проведення адміністративної реформи в Україні;
- в) досягнення цілей ефективного державного управління;
- г) здійснення позитивного функціонування органів виконавчої влади, посадових осіб, державних службовців;

г) юридичного захисту прав і свобод громадян, поліпшення якості різноманітного українського правового життя [2, с. 197].

Очевидно, адміністративний договір спрямований на різні сфери державного управління (економіку, культуру, політичне життя, соціальну сферу), врегулювання значної кількості адміністративних відносин, що й зумовлює певну специфіку в його використанні.

Ж. Завальна до відносин, що підпадають під адміністративне договірне регулювання, відносить:

1) відносини державного управління, які загалом є предметом адміністративно-правового регулювання;

2) відносини, які виникають під час здійснення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення і реалізації та захисту в адміністративному порядку прав громадян й юридичних осіб, і виконання покладених на них законом обов'язків (справляння податків, інших обов'язкових платежів тощо);

3) відносини внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних органів, а також адміністрацій (органів управління) державних підприємств;

4) відносини, що виникають під час проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування [3, с. 46–48].

Здатність особи брати участь у договірних відносинах, тобто здатність мати права та виконувати обов'язки, котрі виникають у зв'язку із укладенням договору, є можливістю бути стороною в договорі. Для державних органів та органів державного самоврядування цей момент в їх правовому статусі нехарактерний, оскільки радше є винятком у їх управлінській діяльності. У зв'язку із цим може йтися про абстрактну та реальну можливість укладення адміністративного договору. Абстрактна можливість укладення адміністративного договору державними органами та органами місцевого самоврядування як носіїв владних повноважень впливає з визначення поняття адміністративного договору. Реальна можливість виникає лише за умови, що право на укладення адміністративного договору передбачено у законодавчому акті та відображено у компетенції цього органу [4].

Для одержання статусу суб'єкта адміністративних відносин з приводу укладання, виконання, припинення чи скасування адміністративно-правового договору, суб'єкт має бути наділений адміністративною правосуб'єктністю. Адміністративна правосуб'єктність наукою адміністративного права визначається як здатність особи мати та здійснювати особисто або через представника надані їй нормами права суб'єктивні права та обов'язки.

Зміст цього поняття складається з двох елементів:

- 1) здатність мати суб'єктивні права й обов'язки – адміністративна правоздатність;
- 2) здатність реалізовувати надані права й обов'язки – адміністративна дієздатність.

Правосуб'єктність охоплює також адміністративну деліктоздатність (здатність суб'єкта нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність).

Будь-який договір, зокрема й адміністративний, укладається не менш як двома сторонами, а за необхідності може бути декілька сторін. Кожна із сторін адміністративного договору має бути здатна до укладення договору. Здатність укласти договір є частиною змісту правосуб'єктності. Здатність державних органів та органів місцевого самоврядування бути стороною в адміністративному договорі зумовлюється особливістю їх статусу, значенням і місцем тих функцій, завдань, які вони виконують в управлінні державою, суспільством [5, с. 56].

Адміністративна правосуб'єктність органів держави виявляється у нормативно закріпленій за ними компетенції, тобто у сукупності їх юридично-владних повноважень (прав і обов'язків), що надаються їм для виконання відповідних завдань і функцій [6, с. 193].

На здатність укласти адміністративні договори впливає також легітимність самого суб'єкта, тобто створення у встановленому законом порядку – наявність державної реєстрації під час створення, внесення до державного реєстру (для юридичних осіб), досягнення відповідного віку, стан здоров'я (для фізичних осіб). Державний орган чи орган місцевого самоврядування вважається створеним із моменту набрання чинності нормативним актом про створення цього органу або з моменту, вказаного у нормативному акті про створення конкретного органу. Здатність до укладення адміністративного договору завжди має встановлюватися окремо для кожної особи, яка бере участь в укладенні договору [5, с. 56–57].

Окрім того, укладати та підписувати адміністративний договір має право лише той орган, який має повноваження на це. У разі, якщо орган є колегіальним, то має бути ухвалене рішення про уповноваження особи, визначеної цим органом, на підписання договору. Відповідно, під час одноосібного ухвалення рішення підписати договір має право керівник органу, якщо це прямо передбачено законом або входить до його компетенції. Крім керівника, договір може підписати посадова особа, якій надано право підпису спеціальним документом (розпорядженням, довіреністю, наказом тощо) [5, с. 57].

Важливе значення під час реалізації державних повноважень через адміністративно-правовий договір має включення в повноважен-

ня суб'єкта державної діяльності закріплені в нормах законодавства правомочності.

І. Трофіменко визначає такі ознаками, що підкреслюють особливість адміністративного договору: обов'язковою стороною адміністративного договору є суб'єкт, наділений владними повноваженнями; договір укладається для реалізації компетенції суб'єкта владних повноважень; адміністративний договір спрямований на задоволення публічних інтересів; суб'єкт владних повноважень не може укласти договір із питань, не віднесених законодавчо до його компетенції [7].

Надзвичайно важливим елементом для використання адміністративного договору є саме правомочність його виконання, адже без цього укладення адміністративного договору, як і будь-якого іншого, втрачає сенс. Крім того, в цивільному праві укладення договору без наміру створення правових наслідків вважається фіктивним та в судовому порядку визнається недійсним [8, с. 392].

Реалізацію положень адміністративного договору має бути здійснено відповідно до вимог законодавства та умов самого договору тією особою, яка має на це певні повноваження, надані державою. Виключно адміністративному договору характерна можливість владного контрагента здійснювати контроль за реалізацією положень та діяльністю іншої сторони за договором. Через недотримання цих умов виникає невиконання адміністративного договору, що спричинить настання певних правових наслідків, зокрема відповідальності [4, с. 241].

Можливість захисту в судовому порядку правомочності укладення та виконання адміністративного договору встановлена в нормах Кодексу адміністративного судочинства України, на відміну від можливості захисту правомочності щодо зміни та припинення (розірвання). Розірвання договору в односторонньому порядку, з одного боку, є обмеженням для іншої сторони в договорі (деякою мірою навіть порушенням її прав), а з іншого – відображає саме владний елемент у повноваженні на використання адміністративного договору, що безумовно має відобразитись у нормах законодавства [4, с. 241–242].

Використання адміністративних договорів у сфері державно-владної діяльності забезпечить режим законності в діяльності органів державної влади у разі прогалин в законодавстві. Має захистити права та свободи громадян у межах процесу реалізації прав та обов'язків. Найголовнішим є те, що адміністративний договір може підвищити рівень управлінської діяльності завдяки взаємодії органів державного управління з іншими фізичними чи юридичними особами [9, с. 88–89].

Використання адміністративного договору забезпечує координацію роботи різних управлінських структур у разі, коли суб'єкти

управління певними сторонами своєї діяльності є юридично рівноправними та виникає необхідність у координації їх діяльності [10, с. 143]. Сюди можна віднести договори про делегування повноважень, про взаємодію та співпрацю у різноманітних сферах управлінської діяльності.

Адміністративно-правовий договір регулює не лише внутрішньодержавні відносини, а й також відносини міжнародного характеру. Цим аспектом зумовлено необхідність практичного застосування адміністративного договору, оскільки він може реалізовувати і державні, і міжнародні повноваження. Прикладом можна зазначити «Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення» від 18.05.2012 року [11]. Цей договір містить положення про виконання положень Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення. Він деталізує положення цієї Угоди, визначає сторони, уповноважені державами, містить положення щодо законодавства, яке застосовується, та положення щодо різних видів допомоги.

Донині немає певної моделі нормативного акта, який визначав би питання укладання адміністративних договорів (суб'єктний склад, зміст, сферу застосування, механізм укладання, виконання, припинення та оскарження адміністративних договорів тощо). Водночас з урахуванням актуалізації ролі адміністративних договорів насамперед необхідно якісно здійснити правову регламентацію стадій договірного процесу, процедури підготовки, видання, набрання чинності, визнання недійсними адміністративних договорів, а також відповідальності за невиконання або неналежне їх виконання. Необхідно встановити письмову форму укладання адміністративних договорів, визначити публічний режим реалізації певних завдань та вказати, що обов'язковою умовою укладання адміністративних договорів є задоволення державного або громадського інтересу.

Право на укладання адміністративних договорів має бути передбачено, відповідно, у законах та підзаконних актах, що визначають компетенцію державного органу [12, с. 196].

Висновки. Видається доцільним специфікою використання адміністративно-правового договору під час реалізації повноважень держави вважати:

– необхідність надання спеціальних повноважень на його практичне застосування (реалізацію, здійснення). Оскільки адміністративно-правовий договір застосовується в сфері державного управління, спеціальними суб'єктами, врегульовує публічні відносини, то й виникає така необхідність, як надання повноважень на його використання;

– договір має укладатись та виконуватись тільки в межах компетенції державних органів. Якщо органом, котрий наділений спеціальними повноваженнями з боку держави, буде порушено встановлені межі їх компетенції, то наслідком може бути недійсність договору чи порушення умов його виконання, або ж настання юридичної відповідальності;

– використання адміністративного договору з боку уповноваженого державного органу є правом та обов'язком одночасно. Законодавство містить норми, котрі встановлюють в окремих випадках обов'язкове використання адміністративно-правового договору для врегулювання певної групи відносин, без альтернативи;

– спірні питання щодо реалізації положень адміністративних договорів вирішують у адміністративному або судовому порядку.

Держава використовує під час реалізації своєї діяльності адміністративно-правовий договір та водночас контролює його використання. Важливим є те, що повноваження держави, котрими наділені її органи, є складною, великою та динамічною системою, спрямованою на всі напрями державної діяльності. Тому така правова форма державного управління, як адміністративно-правовий договір, а особливо в демократичній державі, повинна не лише врегулювати управлінські відносини, але й мати законодавчу основу. Адже від того, наскільки законодавчо якісно буде укладено адміністративний договір та його практично використано, великою мірою залежить ефективність дії державних органів влади і в результаті – рівень правової свідомості та правової культури суспільства.

Чинне законодавство містить загальні вказівки на можливість укладення адміністративно-правових договорів, що зумовлює необхідність прийняття Закону України «Про адміністративні договори». У Законі доцільно прописати поняття, яке більш повно даватиме розуміння договору, класифікацію, форму укладення, сторони, істотні умови, повноваження на використання договору. А також необхідно встановити відповідальність за невиконання або порушення умов договору та інші важливі положення.

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446.

2. Скворцов С. С. Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави / С. С. Скворцов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 2. – С. 194–198.

3. Завальна Ж. В. Адміністративні відносини, що можуть підпадати під договірне регулювання / Ж. В. Завальна // Юридична Україна: Правовий часопис. – 2009/2. – № 7. – С. 45–49.

4. Завальна Ж. В. Повноваження на використання адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Держава і право. – 2010. – № 48. – С. 238–242.

5. Завальна Ж. В. Вимоги чинності адміністративного договору Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 55–58.

6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – Т. 1. – 584 с.

7. Трофіменко І. В. Адміністративний договір, проблеми реалізації в Україні: законодавство, теорія, практика / І. В. Трофіменко // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 4. – С. 119.

8. Бервено С. М. Проблеми договірного права України: монографія / С. М. Бервено. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.

9. Липа В. Щодо адміністративного договору / В. Липа // Право України. – 2008. – № 2. – С. 87–89.

10. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і ф-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гарашук; за ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

11. Адміністративний договір щодо застосування Угоди між Україною та Республікою Польща про соціальне забезпечення: Договір, Міжнародний документ від 18.05.2012 № 616_162 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua>

12. Жароїд І. В. Адміністративні договори як форма реалізації компетенції апарату державного управління України / І. В. Жароїд // Часопис Хмельницького університету управління та права. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 192–197.

Тимчишин Т. М. Отдельные аспекты использования административного договора в регулировании отношений государственного управления

Выяснено особенности использования административного договора. Исследовано цель, задачи, порядок реализации и защиты административно-договорных отношений.

Определено сферу регулирования административно-договорных отношений. Отмечено усовершенствование и перспективы направления развития института административного договора. По результатам исследования были предложены новые подходы и перспективные идеи к использованию административно-правового договора при реализации полномочий государства.

Ключевые слова: административный договор, административная правосубъектность, государственные органы, государственное управление, судебная защита.

Tymchyshyn T. M. Some aspects of the of administrative contract usage in the sphere of state management relations regulation

The article is concerned with the peculiarities of application and use of the administrative contract. Its purpose, objectives, implementation procedure and protection are herein studied administrative and contractual relations. The article outlines the regulation sphere of administrative and contractual relations. Particular attention is paid to improvement and future trends of the Institute of administrative contract.

The study has suggested some new approaches and promising ideas concerning the use of administrative and legal agreement in case of the state powers realization.

The ability of a person to participate in the contractual relations (in other words, the ability to have rights and to carry out duties which arise in connection with the agreement) is the ability to act as a contracting party. This feature is atypical for government agencies and state government agencies in their legal status, being rather an exception to their management activities. In this regard, it is possible to talk about the abstract and the real possibility of concluding an administrative agreement. The abstract possibility of concluding an administrative agreement both for state agencies and local governments (as for bearers of authority) stems from the definition of administrative agreement.

Administrative law defines legal subjectivity as the ability of individuals to have and to carry out subjective rights and obligations (personally or by a representative) granted to them by law.

Any agreement, including the administrative one, is concluded at least between two sides, although there may be several contracting parties if necessary. Each party of the administrative agreement should be able to conclude a contract. The ability to conclude a contract is part of the legal subjectivity. The ability of state agencies and local governments to act as a contracting party in administrative agreement is defined by peculiarities of their status, as well as by value and position of functions and tasks they carry out in governmental and social management.

Key words: *administrative contract, administrative legal, government agencies, governance management, judicial protection.*

Стаття надійшла 15 лютого 2016 р.