

УДК 342.518(477)

Наталія Гергелюк,

здобувачка Інституту законодавства Верховної Ради України

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті окреслено основні підходи щодо розуміння адміністративно-правових зобов'язань. Звертається увага на субординаційний та координаційний характер відносин між органами виконавчої влади та фізичними і юридичними особами, колективними суб'єктами (утвореннями). Зроблено висновок, що концепція адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади повинна включати у себе такі складові: адміністративно-правові зобов'язання як інститут адміністративного права; адміністративно-правові зобов'язання як форма публічного управління; адміністративно-правові зобов'язання як система.

Ключові слова: адміністративно-правові зобов'язання, адміністративне право, адміністративні правовідносини, органи виконавчої влади, повноваження.

Розвиток сучасного адміністративного права України позначається впровадженням європейських та міжнародних правових стандартів із належного урядування, захисту прав і свобод людини та громадянина, наближення України до єдиного європейського адміністративного простору. У цьому ракурсі дуже важливо поєднати ті здобутки, які уже отримало адміністративне право за період свого розвитку в Україні, та пропозиції авторів із удосконалення правового регулювання існуючих інститутів адміністративного права й упровадження нових. Одним із таких нових феноменів адміністративного права є інститут адміністративно-правових зобов'язань.

Метою даної статті є з'ясувати сутність адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади в Україні.

На сучасному етапі розвитку адміністративного права питання адміністративно-правових зобов'язань досліджували В. Б. Авер'янов, Д. М. Вахрах, Ю. П. Битяк, Ж. В. Завальна, Н. Р. Нижник, В. С. Стефанюк та ін.

В умовах реформування державного апарату оновлення балансу публічних і приватних інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин має стати визначальною рисою для визначення першочергових завдань, що стоять перед державою та її органами стосовно фізичних та юридичних осіб, колективних суб'єктів (утворень). Це має бути основ-

ною функцією сучасного адміністративного права.

Взагалі, поняття «адміністративно-правові зобов'язання» не є ще доктринально обґрунтованою правовою категорією, а тому пропонуємо звернутись до загальної детермінанти «зобов'язання».

Термін «зобов'язання», що походить від римського права *obligatio*, означає правові обмеження, що змушують виконати певні дії, відповідно до законів держави [1].

Визначення характеру здійснення органами виконавчої влади своєї компетенції має результатом обрання ними відповідних правових форм управління. Саме вони багато у чому свідчать про субординаційний чи координаційний характер відносин між органами виконавчої влади та фізичними і юридичними особами, колективними суб'єктами (утвореннями). Правові форми управління формалізують і легалізують адміністративно-правові зобов'язання, що дозволяє визначити взаємні права й обов'язки сторін таких правовідносин. Незважаючи на наукову полеміку стосовно визначення категорії «правові форми управління», треба говорити про них як про вираження управлінської діяльності органів виконавчої влади, а це означає не лише форму (спосіб) прояву владної управлінської функції, а й про обов'язкову відповідність такої форми (способу) нормам закону. Такі підходи дають можливість

на практиці здійснити належне правове оформлення адміністративно-правових зобов'язань та надати їм якісних правових ознак.

Подолання застарілих поглядів щодо методу адміністративного права у новій адміністративно-правовій доктрині має і суто теоретичне, і важливе практичне значення, оскільки від цього прямо залежить зміст чинних актів адміністративного законодавства та стратегічна спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі. Адже ще й досі адміністративне право асоціюється передусім із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, заборонами, примусом, заходами відповідальності. Саме через оновлення методу правового регулювання названа традиція має бути подолана відповідно до проголошеного у Конституції України (ст. 3) пріоритету прав людини у відносинах з державою, що вимагає принципово нових засобів регулятивного впливу адміністративно-правових норм [2].

Відносини, що виникають на підставі адміністративно-правових зобов'язань, обумовлені змістом норм Конституції України щодо відповідальності держави перед людиною, визнання головним обов'язком держави утвердження й забезпечення прав і свобод людини та громадянина, верховенства права, обмеження повноважень і дій публічної адміністрації Конституцією та законами України. З них випливає, що публічна адміністрація при утворенні приймає на себе зобов'язання щодо задоволення інтересів суспільства і громадян. Серед них є зобов'язання публічного характеру, виконання яких потребує використання публічною адміністрацією владних повноважень. Саме вони — відносини щодо виконання адміністративних зобов'язань публічної адміністрації перед суспільством — є предметом адміністративно-правового регулювання або предметом адміністративного права. Цією категорією — відносинами адміністративних зобов'язань — об'єднуються чотири типи відносин, кожен з яких є складовою частиною предмета адміністративного права. Це відносини: а) публічного управління; б) адміністративних послуг; в) відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; г) відповідальності за порушення встановленого порядку і правил (адміністративно-деліктні відносини) [3].

На думку Ж. В. Завальної, вважати зобов'язальні відносини системоутворюючим критерієм для адміністративного права є надто категоричним навіть для цивільного, оскільки навіть класичне цивільне право системоутворюючим має критерій економічної сутності (майнові та немайнові), не згадуючи про їх види — речові чи зобов'язальні. Зобов'язання можуть виникати і на підставі закону, і на підставі договору. Установлення ж зобов'язальних відносин у договірному порядку неможливе без включення у повноваження сторони обов'язку укласти договір [4].

Необхідно констатувати, що саме використання категорії «адміністративно-правове», а не «управлінське» зобов'язання свідчить про його приналежність саме органам виконавчої влади, оскільки слово «адміністративний» завжди пов'язують із владним управлінням, яке має найбільший прояв саме у системі органів виконавчої влади.

Окремо слід звернути увагу на категорію «адміністративно-договірне зобов'язання», використання якої пов'язують із впровадженням у практичну діяльність органів виконавчої влади адміністративних договорів.

Аналіз наукових джерел свідчить про те, що автори досліджували адміністративний договір як основний вид адміністративно-правових зобов'язань. Разом із тим, в адміністративному праві й досі відсутня єдина цілісна доктрина адміністративно-договірного регулювання суспільних відносин.

Л. В. Щербакова з приводу адміністративно-договірного регулювання зазначає наступне. Саме у правовій природі суб'єктивних прав учасників адміністративного договору полягає специфіка зобов'язально-правової сутності таких відносин. Категорія права вимоги є системоутворюючою категорією для формування конструкції зобов'язання. Необхідність у використанні конструкції права, яке одночасно є обов'язком, з'являється у тому випадку, якщо правовідносини потребують централізованого імперативного регулювання незалежно від галузевої приналежності. Однак для правовідносин, наділених диспозитивними елементами регулювання, існування такої конструкції є недопустимим. Саме з цієї причини права органу виконавчої влади, які виникають із адміністративно-договірного

правовідношення, необхідно відносити до категорії права-вимоги, а не права-обов'язки. Вказувати на абсолютну імперативність прав органу державного управління, що виникає із адміністративного договору, є недопустимим, оскільки вони не закріплені на рівні нормативно-правового акта, а є результатом погодження волі сторін даного договору, що само по собі свідчить про наявність диспозитивності та автономії волі суб'єктів. До того ж, на відміну від конструкції права-обов'язки, примусове виконання яких можливе за допомогою застосування адміністративних заходів, для примусового задоволення конструкції права-вимоги в рамках адміністративного договору необхідним є судовий порядок. При цьому слід відрізнити права державного органу управління, що виникають у рамках адміністративно-договірних правовідношення, від його компетенційного права на укладення адміністративного договору, що належить за своєю природою до категорії прав, які одночасно виступають як обов'язки [5].

Погоджуючись із викладеними міркуваннями Л. В. Щербакової щодо диспозитивності та автономії волі суб'єктів адміністративно-договірних зобов'язань, слід зазначити наступне. Запропоновані правові ознаки виділення адміністративно-договірних зобов'язань можуть бути придатними лише для сфери укладення адміністративних договорів. Більше того, не завжди укладення адміністративних договорів може набувати диспозитивного характеру, оскільки здебільшого передбачені в законодавстві адміністративні договори укладаються виключно на підставі закону і можуть передбачати принцип автономії волі сторін лише на етапі переддоговірного процесу. Однак сформований підхід виключає можливість впровадження адміністративно-правових зобов'язань в інші сфери управлінської діяльності органів виконавчої влади. Тому, на нашу думку, запропонований підхід слід вважати «вузьким» у трактуванні сутності адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади, при цьому ми не виключаємо самостійного характеру інституту адміністративного договору у системі адміністративного права України.

Про «вузьке» розуміння відносин адміністративно-правового зобов'язання ми можемо дізнатися і з праць О. В. Дьо-

міна, який зазначає, що договірний процес необхідно розглядати як один із типів державно-управлінської взаємодії [6].

Виокремлення саме «вузького» підходу в розумінні адміністративно-правових зобов'язань можна пояснити активною роботою вчених із вироблення доктрини адміністративного договору, що відповідно впливає на визначення того кола адміністративних правовідносин, що буде предметом дослідження цієї доктрини. Зазначається, що тенденція до міжнародної інтеграції впливає на те, що міжнародне публічне право виступає регулятором подібних відносин переважно з договірним способом впливу. Відповідно, договірні начала, які властиві більшою мірою приватноправовим галузям, завойовують місце і в публічних галузях права, до яких належать міжнародне і адміністративне право. На теперішній час можна говорити про становлення інституту адміністративного договору як ефективного механізму регулювання управлінських відносин [7].

І. Ю. Синдеева, розглядаючи концепцію адміністративно-договірних зобов'язань, пропонує термінологічні рівні адміністративного договору: як правовий інститут; як джерело адміністративного права; як метод правового регулювання; як форма державного управління [8].

На нашу думку, запропонований І. Ю. Синдеевою підхід може бути поширено на усі види адміністративно-правових зобов'язань, що відповідно потребує ширшого наукового обґрунтування адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади.

Таким чином, наукові дослідження останніх років свідчать про розширення предмета адміністративно-правових зобов'язань. Зокрема йдеться про активне впровадження у сферу діяльності органів виконавчої влади адміністративних послуг, адміністративного партнерства, компетенційних договорів. Тому «вузький» підхід щодо трактування зобов'язань між органами виконавчої влади та приватними особами починає втрачати «сенс» як виключно основа для формування доктрини адміністративно-правових зобов'язань.

Виходячи із сформованих підходів загальної теорії адміністративного права, на нашу думку, цілком логічним є формулювання загальних теоретичних перед-

умов, які впливають на обґрунтування сутності адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади. Зокрема до таких передумов слід відносити: 1) дихотомію адміністративного права — поділ на управлінське і публічно-сервісне право; 2) людиноцентристський та соціальний підходи визначення предмета адміністративного права; 3) поділ адміністративно-правових відносин на субординаційні, координаційні та реординаційні; 4) поєднання імперативного та диспозитивного методу регулювання адміністративних правовідносин.

Також пропонуємо виділити практичні передумови, які впливають на обґрунтування сутності адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади: 1) втілення конституційних принципів взаємовідносин держави та особи в адміністративну діяльність; 2) формування нової системи владних управлінських функцій органів виконавчої влади; 3) запровадження судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень — адміністративного судочинства; 4) втілення в адміністративному законодавстві України положень Концепції адміністративної реформи.

Це дає підстави навести такі правові ознаки адміністративно-правих зобов'язань органів виконавчої влади: а) вони є двосторонніми; б) носять владно-сервісний характер; в) права і обов'язки сторін встановлюються на підставі норм права або норм договору; г) вони є відносними; д) однією із обов'язкових сторін є орган виконавчої влади; е) наявність диспозитивних елементів у визначенні юридичного змісту; є) виконання забезпечується адміністративним примусом.

Отже, адміністративно-правове зобов'язання слід розуміти у «широкому» та «вузькому» змісті.

«Широке» трактування адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади передбачає сукупність усіх адміністративно-правових відносин, в яких виникає зобов'язальне правовід-

ношення, що передбачає наявність взаємного права вимоги щодо вчинення юридичної значимої дії в органів виконавчої влади, фізичних і юридичних осіб, колективних суб'єктів (утворень).

«Вузьке» трактування адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади передбачає сукупність адміністративно-правових відносин, що виникають між органами виконавчої влади та приватними особами на підставі адміністративних договорів, з якими пов'язують виникнення, зміну та припинення суб'єктивних публічних прав і обов'язків.

Таким чином, **концепція адміністративно-правових зобов'язань органів виконавчої влади повинна включати у себе такі складові:**

1) адміністративно-правові зобов'язання як інститут адміністративного права — це вид адміністративних правовідносин публічно-сервісного характеру, що виникають між органами виконавчої влади та/або фізичними і юридичними особами, колективними суб'єктами (утвореннями) у сфері публічного управління з метою реалізації публічного інтересу, відповідно до яких одна сторона зобов'язана вчинити на користь іншої сторони певну дію, а друга сторона — вимагати від неї виконання зобов'язання, що має результатом прийняття нормативного або індивідуального адміністративно-правового рішення (акта, договору);

2) адміністративно-правові зобов'язання як форма публічного управління — це один із засобів управлінської діяльності органів виконавчої влади;

3) адміністративно-правові зобов'язання як система — це сукупність нормативних або індивідуальних адміністративно-правових рішень (актів, договорів), за допомогою яких відбувається реалізація суб'єктивних публічних прав та інтересів фізичними і юридичними особами, колективними суб'єктами (утвореннями).

ПРИМІТКИ

1. Макарчук В. С. Римське приватне право : навч. посіб. / В. С. Макарчук. — К. : Атіка, 2007. — С. 156.

2. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко [та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Юридична думка, 2010. — С. 58—59.

3. Колпаков В. К. Адміністративне право : генезис доктрини / В. Колпаков // Адміністративне право України : сучасність та перспективи розвитку : зб. матер. кругл. столу (07.05.2012 р., м. Київ) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. — К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2012. — С. 16—17.

4. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин : монографія / Ж. В. Завальна. — Суми : ВВП «Мрія» ТОВ, 2010. — С. 96—97, 112.

5. Щербакова Л. В. О специфике структуры и содержания административно-договорного обязательства / Л. В. Щербакова // Правовая наука и реформа юридического образования. — 2012. — № 2 (25). — С. 71.

6. Демин А. В. Административные договоры : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / А. В. Демин. — Екатеринбург, 1996. — С. 4.

7. Касаева Т. Г. К постановке вопроса о создании доктрины административного договора / Т. Г. Касаева // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2013. — № 1 (90). — С. 68.

8. Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / И. Ю. Синдеева. — М., 2009. — С. 6.

Гергелюк Наталия. Сущность административно-правовых обязательств органов исполнительной власти в Украине.

В статье определены основные подходы относительно понимания административно-правовых обязательств. Обращается внимание на субординационный и координационный характер отношений между органами исполнительной власти и физическими и юридическими лицами, коллективными субъектами (образованиями). Сделан вывод, что концепция административно-правовых обязательств органов исполнительной власти должна включать такие составляющие: административно-правовые обязательства как институт административного права; административно-правовые обязательства как форма публичного управления; административно-правовые обязательства как система.

Ключевые слова: административно-правовые обязательства, административное право, административные правоотношения, органы исполнительной власти, полномочия.

Gergelyuk Nataliya. The essence of administrative legal obligations of organs of executive power in Ukraine.

In the article outlined basic approaches are in relation to understanding of administrative legal obligations. Attention applies on deference to rank and co-ordinate character of relations between the organs of executive power and physical and legal persons, collective subjects. A conclusion is done, that conception of administrative legal obligations of organs of executive power must includes: administrative legal obligations as institute of administrative law; administrative legal obligations as form of public administration; administrative legal obligations as system.

Key words: administrative legal obligations, administrative law, administrative legal relations, organs of executive power, plenary powers.