

установах і організаціях, правове виховання населення тощо.

Таким чином, органи юстиції регіонального рівня становлять одну з гілок місцевої виконавчої влади, основним призначенням якої є участь у забезпеченні реалізації державної правової політики і їм притаманні всі ознаки, які характеризують органи виконавчої влади:

1) здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) діють на підставі і на виконання закону та інших нормативно-правових актів; 3) мають адміністративну правосуб'єктність; 4) вторинний (похідний) характер діяльності; 5) реалізують державну правову політику на певній адміністративно-територіальній одиниці.

#### Список використаної літератури:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
2. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – С. 429.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
4. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
5. Кисиль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток / С. П. Кисиль. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 78 с.
6. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Н. Р. Нижник // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
7. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
9. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
10. Демократизация аппарата управления / [В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко, М. Ф. Орзих и др.] ; отв. ред. В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. – Киев : Наук. думка, 1990. – 297 с.

Надійшла до редколегії 11.12.2011

#### **МИКУЛЬЦЯ И. И. МЕСТО И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Выделены особенности функционирования органов юстиции регионального уровня в системе субъектов административного права.

#### **MYKULTSIA I. PLACE AND FEATURES OF JUSTICE BODIES OF REGIONAL LEVEL IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW**

The features of functioning of justice bodies of regional level in the system of administrative law subjects are distinguished.

УДК 351.743:347.440.66(477)

#### **С. Н. ОЛЬХОВСКАЯ,**

*старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории по проблемам профилактики правонарушений и взаимодействию с населением учебно-научного института подготовки специалистов криминальной милиции Харьковского национального университета внутренних дел*

#### **МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ СВЯЗЕЙ**

Определено, что в системе правовых связей административный договор занимает место между административным актом и договором частно-правового характера.

Административный договор – это соглашение, которое базируется на нормах административного права, понимается как взаимное и согласованное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеет своим

предметом осуществление управленческих или организационных действий и в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления или его законным представителем [1, с. 88, 91, 107–110].

Управление всегда предполагает подчинение объектов управления единой управляющей воле. Это означает, что отношения, складывающиеся за рамками такого подчинения и соответствующей ему власти, нельзя связывать с сущностью управляющего воздействия. До тех пор, пока источник «управляющей воли» ограничен рамками одного субъекта, одного органа, одной хозяйственной системы, управляющее воздействие, исходящее из этого источника, можно охарактеризовать как административное подчинение, которое принято рассматривать как вертикальное управление. Наряду с этим существует горизонтальное управление. Это особая форма правового опосредования регулятивных отношений, используемая в тех случаях, когда субъекты управления какими-то отдельными сторонами своей деятельности оказываются юридически равными и возникает необходимость целенаправленной координации их работы. Возникают властные решения, которые являются продуктом двустороннего (многостороннего) волеизъявления органов управления, направленные на генерирование согласованных управленческих воздействий для достижения общих или взаимозависимых целей упомянутых органов. Этому служат административные договоры. Структура таких договоров должна соответствовать основным правовым принципам программно-целевого управления, вследствие чего его состав представляется состоящим из трех основных разделов.

В первом разделе закрепляется цель, объединяющая контрагентов данного договора, т. е. организация согласованного управления процессом реализации целевой программы. Здесь же фиксируются конечные результаты, которые позволяют определять факт достижения цели и объем выделенных на программу ресурсов.

Во втором разделе договаривающиеся стороны закрепляют организационную структуру органов управления реализацией программы, а также их функции, права и обязанности по выполнению программных мероприятий.

Третий раздел определяет ответственность сторон в случае нарушения договора, санкции и процедуру решения спора между сторонами [2, с. 17–20].

Как считает Д. Н. Бахрах, все договоры отличаются специальными признаками, которые

определяются спецификой, регулирующей их отрасли. Административный договор представляет собой вид сделок, в которых равноправие сторон не полностью связано с властными полномочиями одной или даже нескольких договаривающихся сторон. Административный договор – это разновидность публично-правового соглашения. В системе правовых связей он занимает промежуточное место между административным актом, выражающим одностороннее властное волеизъявление компетентного властного органа, и договором частного-правового характера. Общие принципы договорного права действуют по отношению к административным договорам с определенными ограничениями, обусловленными особенностями административно-правового регулирования. Отдельные элементы соглашений могут присутствовать во всех управленческих отношениях, в том числе и субординационных. Заключение договора всегда предполагает определенное равноправное сознательно-волевое согласование субъектами административного права своего поведения. Административные договоры опосредуют координационные административные правоотношения. Договоры служат формой, фиксирующей результаты административно-договорной деятельности. Административный договор – это организационное по содержанию соглашение двух или более субъектов административного права в публичных интересах; многосторонний акт, основанный на административно-правовых нормах и выработанный в результате добровольного согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект публичной власти, устанавливающий (изменяющий, прекращающий) взаимные права и обязанности его участников [3, с. 160–161].

По мнению Н. М. Кониной, административный договор – это соглашение, участниками которого являются не менее двух субъектов административного права, которое заключено на основе норм административного права в публичных целях, опосредует горизонтальные (координационные) управленческие отношения и правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права [4, с. 139].

В. К. Колпаков отмечает, что договор – это соглашение сторон, которые юридически равноправны. Природа государственного управления предусматривает императивность, юридическую

властность волеизъявления данной стороны и, как следствие, юридическую подвластность другой стороны. С таких позиций сам термин «административный договор» как будто противоречит правовой логике. Однако измененные в процессе исторического развития общественные отношения и практика их регулирования претворили в жизнь такой вид соглашений, как плановый договор. Имеется в виду такой договор, который заключается вследствие вступления в договорные отношения, предусмотренные планом (аналогичным документом). Возникновение административного договора подтверждается следующими обстоятельствами:

- основой для его заключения является административно-правовая норма;
- он вступает в действие только в том случае, если будет принят соответствующий административно-правовой акт;
- если действие данного соглашения будет признано нецелесообразным, оно может быть прекращено в административном порядке, путем издания правового акта, который отменяет предыдущий.

При рассмотрении юридической природы административных договоров важно отметить, что они возникают только в сфере исполнительно-распорядительной деятельности органов государственного управления, т. е. там, где складываются административно-правовые отношения. Нормы административного права непосредственно воздействуют на волевое содержание соглашений и формируют их так, что воля субъектов договора направляется на реализацию нормы административного права, т. е. на реализацию воли государства. Такой договор хоть и сохраняет предыдущие гражданско-правовые формы, однако приобретает новые качества – административный характер, т. е. становится административным договором. Изложенное позволяет выделить черты, характерные для административного договора, которые заключаются в следующем:

- а) это соглашение, которое возникает в сфере государственного управления в связи с реализацией органом государственного управления полномочий исполнительно-распорядительного характера;

- б) основанием возникновения подобных соглашений является административный акт – властное волевое предписание;

- в) административный договор всегда конкретизирует норму административного права;

- г) административный договор носит организационный характер.

Административный договор – это определенное актами административного права соглашение сторон, одна из которых является носителем государственно-властных полномочий относительно других [5, с. 219–220].

К административным договорам относятся только те, которые совершаются по горизонтальным связям сторон, одной из которых, как уже говорилось, обязательно должен быть орган исполнительной власти. Административным договором считается соглашение двух субъектов административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которых содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права. Административный договор рассматривается в трех аспектах: как управленческая деятельность, как правовые отношения и как административно-правовой акт. Одни считают, что это одна из форм нормативных правовых актов. Другие придерживаются мнения, что договор, заключаемый, с одной стороны, органом исполнительной власти, а с другой – другим органом исполнительной власти, государственной или негосударственной организацией, гражданином, является самостоятельной формой и управления, и нормативной деятельности и особым видом публично-правовых договоров [6, с. 296].

Административный договор является особым видом публичных договоров и поэтому имеет специфические признаки. В данном договоре противоположенной стороной по отношению к его постоянному участнику (органу, обладающему властными полномочиями) могут выступать субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций, например негосударственные, частные предприятия и организации, граждане).

#### Список использованной литературы

1. Афанасьев К. К. Административные договора: реалии и перспективы : учебник / К. К. Афанасьев. – Луганск : ЛАВС, 2004. – 318 с.
2. Рябенко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О. П. Рябенко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 2002. – 320 с.
4. Конин Н. М. Административное право России / Н. М. Конин. – М. : Проспект, 2006. – 447 с.

5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 750 с.

6. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. В. Россинского. – М. : Норма, 2005. – 355 с.

*Поступила в редколлегию 18.11.2011*

### **ОЛЬХОВСЬКА С. М. МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ У СИСТЕМІ ПРАВОВИХ ЗВ'ЯЗКІВ**

Визначено, що в системі правових зв'язків адміністративний договір посідає місце між адміністративним актом та договором приватно-правового характеру.

### **OLKHOVSKAYA S. PLACE OF THE ADMINISTRATIVE CONTRACT IN THE SYSTEM OF LEGAL COMMUNICATIONS**

It is established that in system of legal communications the administrative contract takes a place between the administrative certificate, and the contract of private-legal character.

УДК 342.95+351.74(477)

### **А. Й. ПРИСЯЖНИК,**

*голова Київської обласної державної адміністрації*

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ КОНТРОЛЮ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Проаналізовано особливості контрольних повноважень Кабінету Міністрів України. Обґрунтовано необхідність закріплення на законодавчому рівні механізму здійснення контролю у сфері виконавчої влади, зокрема наголошено на доцільності прийняття Закону України «Про державний контроль у сфері виконавчої влади».

Контрольна діяльність є одним із найважливіших елементів організаційної роботи, спрямованої на подальше зміцнення законності та дисципліни в державному управлінні. Зміст цієї діяльності становить взаємний контроль різних гілок влади, який реалізується у специфічних, лише їм притаманних формах; це внутрішній контроль, що здійснюється в кожній системі вищим органом щодо підпорядкованого йому нижчого; це позавідомчий контроль органів державного управління за виконанням законів організаціями та громадянами [1, с. 80].

Відповідно до Конституції України [2] органи державної виконавчої влади всіх рівнів здійснюють всебічну контрольну діяльність. Найширші контрольні повноваження серед органів виконавчої влади належать саме Кабінету Міністрів України, який здійснює контроль за діяльністю міністерств, державних комітетів, інспекцій та відомств, за додержанням ними вимог законодавства. Кабінет Міністрів України сприяє тому, щоб такі органи в повному обсязі використовували покладені на них повноваження, заслуховує їх звіти, доповіді та інформацію про виконання поставлених перед

ними завдань. Контроль, що здійснюється всередині системи органів виконавчої влади, прийнято називати внутрішнім.

Слід зазначити, що саме від рівня організованості та дисципліни значною мірою залежить ефективність роботи органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Тому Кабінетом Міністрів України вживаються системні заходи щодо зміцнення виконавської дисципліни, посилення контролю та підвищення відповідальності за своєчасне і безумовне виконання законів України, нормативно-правових актів та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України [3–5].

Питання контролю Кабінету Міністрів України у сфері виконавчої влади були предметом уваги низки науковців, серед яких варто відзначити праці В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, В. М. Гаращука, О. П. Гетманець, С. В. Ківалова, В. Л. Коваленка, О. М. Музичука, В. І. Полюховича, Н. В. Хорощак тощо. Проте вказані дослідження не враховують сучасний стан як реформи органів виконавчої влади, так і системи державного управління в цілому. Отже, системне дослідження проблем урядового контролю