

ПОВНОВАЖЕННЯ НА ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

Досліджується зміст повноваження суб'єктів владних повноважень на використання адміністративного договору. Розглядається питання необхідності закріплення в адміністративному законодавстві складових повноваження – правомочності на укладення, зміну та розірвання адміністративного договору.

Ключові слова: суб'єкт владних повноважень, компетенція, повноваження.

Исследуется содержание полномочия субъектов властных полномочий на использование административного договора. В связи с этим рассматривается вопрос необходимости закрепления в административном законодательстве отдельных составляющих данного полномочия – правомочия на заключение, изменение та расторжение административного договора.

Ключевые слова: субъект властных полномочий, компетенция, полномочие.

In this article the authority content of the using of administrative agreement by the subjects with imperious powers is investigated. In connection with it the question of necessity of fixing of some authorities of the conclusion, change and dissolution of administrative agreement in the administrative legislation is examined.

Key words: the subjects with imperious powers, the jurisdiction, the authority

Досліджуючи адміністративний договір, потрібно відмовитися від структурної замкнутості та поставити в центр уваги характер взаємозв'язку його структурних елементів із середовищем (у контексті цього дослідження це є державне управління). Це забезпечить сторонам адміністративного договору гнучкість, тобто спроможність суб'єктів управлінських відносин відгукуватися на зміни у системі державного управління. Гнучкість учасників адміністративного договору, з одного боку, проявляється в ініціативних умовах, що конкретизуються самими сторонами, з іншого – у відображенні імперативних положень, встановлених законодавцем. Використання адміністративного договору націлене на ефективне вирішення управлінських завдань для підтримання управлінської дисципліни, забезпечення національного та публічного порядку. Переслідуючи саме цю мету

© ЗАВАЛЬНА Жанна Вікторівна – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри юридичних дисциплін Сумської філії Харківського національного університету внутрішніх справ

особи, що регулюють управлінські відносини адміністративним договором максимально урівноважують свої владні впливи на третіх осіб водночас діють в межах своїх компетенцій, виконуючи свої завдання.

Питання повноважень та компетенції органів влади в різний час досліджувались російськими та вітчизняними науковцями В.Б. Авер'яновим, Д.М. Бахрахом, Ю.П. Битяком, Ю.М. Старіловим, Ю.О.Тихомировим, Ц.А. Ямпольскою та іншими видатними вченими. Також в науці адміністративного права К.К. Афанасьєвим, Д. В. Приймаченко, О.П. Рябченко, А.А. Савостіним, С.С. Скворцовим, В. Стефанюком, О.І. Харитоновою та іншими розглядалися питання поняття, правової природи, місця, ролі адміністративного договору. За наявності великого кола праць із дотичних тем питання змісту повноваження на використання адміністративного договору залишається практично не розкритим.

Нині відсутність повноваження на використання адміністративного договору в компетенції суб'єктів владних повноважень не сприяє поширенню договірного регулювання в адміністративно-владних відносинах. Навіть при введенні такого повноваження в українське законодавство перед суб'єктами управлінської діяльності залишатиметься питання про зміст та порядок їх здійснення. Це призводить до погіршення ініціативи та самостійності публічних органів влади при здійсненні ними управлінської діяльності.

Існує дві протилежні думки на питання законодавчого закріплення повноваження на використання адміністративного договору. Відповідно до першої, можливість використання договору для регулювання адміністративних відносин знаходиться в межах правової незабороненості, тому пряма вказівка в компетенції на параметри його реалізації не вимагається. Використовувати чи не використовувати договірне регулювання залежить від оперативної обстановки, оформлювати договором чи іншою договірною формою відноситься на розсуд суб'єкту владних повноважень¹. Інша думка, і її підтримують більшість науковців, полягає в тому, що законодавче закріплення повноваження на використання адміністративного договору необхідне². Можна припустити, що повноваження на використання адміністративного договору залежно від завдань, функцій, сфери суб'єкту владних повноважень може бути введено у компетенцію і бути закріплене як: 1) обов'язкове або 2) дискреційне (відаватись на розсуд сторін). І в першому, і в другому випадку є свої переваги. В першому випадку, при закріпленні повноваження на використання адміністративного договору як обов'язкового досягається відповідність управлінської діяльності принципу законності. В другому випадку, при наданні повноваження на використання адміністративного договору дискреційного характеру, можна очікувати ефективності при вирішенні нестандартних управлінських завдань, які вимагають певної відповідальності та вмінь. Причому адміністративний розсуд закріплюється в нормах законодавства і може виражатись в словесних формулах «може використовувати договір», «може врегулювати на договірних началах» або замовчуватись при відсутності прямої заборони до врегулювання управлінських відносин адміністративним договором.

Повноваження, як частина компетенції суб'єкта із владними повноваженнями, є таким, що має двоєдину структуру із сполученням міри можливої із мірою необхідної поведінки суб'єкта. Сполучення суб'єктивного права та обов'язку дає повноваження, яке є змістом компетенції суб'єкта із владними повноваженнями без встановлення якого суб'єкт не зможе бути учасником адміністративних відносин, тим паче їх договірного регулювання.

Діяльність суб'єкта владних повноважень буде вважатись ефективним тільки тоді коли повноваження включатиме в себе закріплені в нормах законодавства правомочності, які даватимуть можливість не тільки декларативно мати дане повноваження, але й використовувати його досягати суспільно-корисного результату із задоволення публічних потреб. Для цього в елементи повноваження має давати можливість будувати відносини, їх підтримувати, припиняти, захищати, тобто мати повний спектр правомочностей на досягнення цілей.

Особливість змісту повноваження на використання адміністративного договору обумовлено динамікою як самого договору (як договірної форми), так і відносинами, які виникають у зв'язку із цим. Динаміку відносин, заснованих на договорі, як правило, виражають у декількох послідовних стадіях укладення, виконання, зміни і припинення (розірвання) договору. Але оскільки ми розглядаємо адміністративний договір як одну із форм договірного регулювання адміністративних відносин враховувати також договірну природу правил поведінки (договірних норм), що встановлюються сторонами в адміністративному договорі.

Так, складовою повноваження на використання адміністративного договору є не просто укладення договору, а можливість врегулювання адміністративних відносин в договірній формі із використанням адміністративного договору, можливість вимагати застосування даного адміністративного договору в регулюванні адміністративних відносин, а також можливість на захист такої форми регулювання. Укладення договору є правомочністю, яка перетворює волевиявлення у правовий спосіб впорядкування поведінки, тобто втілення вибраної для врегулювання адміністративних відносин договірної форми у правову дійсність. Порядок укладення договору визначається (і це справедливо перш за все для адміністративного договору) як визначена законом система дій учасників договірного регулювання³. Необхідно додати, що дана система дій є функціонально наділеною правоутворюючим характером, оскільки сторони під час укладення договору створюють та закріплюють в умовах адміністративного договору правила поведінки обов'язкові до виконання – договірні норми.

У діючому адміністративному законодавстві практично не прописується порядок укладення адміністративних договорів, що як раз не дає підстав навіть для початкової стадії здійснення повноваження на використання адміністративного договору. У доктрині права порядок укладення договору розглядається як визначена правовими нормами юридично-логічна послідовність стадій встановлення прав та обов'язків, здійснюваних на основі погоджених дій осіб, звернених назустріч одна одній виражених у різноманітних способах узгодження умов договору⁴. При чому, діями спрямованими на встановлення договірної форми та визначення правил поведінки при укладенні договору визнаються тільки ті, які здійснюються зовні та звернені до іншої сторони⁵. Іншими словами, йдеться про нормативно закріплені дії сторін, спрямовані на встановлення договірної форми регулювання управлінських відносин та визначення правил поведінки, які становлять зміст, сукупність умов адміністративного договору.

Правомочність виконання є необхідним та центральним елементом повноваження на використання адміністративного договору, адже без цього укладення адміністративного договору, як і будь-якого іншого, втрачає будь-який сенс. Більш того, в цивільному праві укладення договору без наміру створення правових наслідків вважається фіктивним та в судовому порядку визнається недійсним⁶. В юридичній літературі вважається за аксіому те, що виконання дого-

вору здійснюється шляхом вчинення активних дій (позитивних дій). На ряду із цим не заперечується можливість виконання пасивними діями (негативне виконання), тобто утримання від вчинення певних дій. Термін «негативна поведінка» був введений О.С. Іоффе, який стверджував, що утримання від певних дій неодмінно супроводжує активну діяльність іншої сторони, а не замінює її, тобто негативна поведінка може бути лише доповненням або наслідком виконуваної боржником активної функції⁷.

Поведінка на виконання адміністративного договору може виражатись у діях, які можуть мати як юридичний, так і організаційний характер, тобто не всі дії мають правові наслідки. Правомочність на виконання договору в юридичному аспекті, направлена на досягнення результату за договором повинна мати три складових: намір, волевиявлення, правомірність⁸. Наміри, які визначають спрямованість здійснення дій на виконання договору чи утримання від них, відображаються у волевиявленні і тягнуть з однієї сторони виконання договору, а з іншої прийняття цього виконання іншою стороною. Виконання адміністративного договору має бути здійснене відповідно до вимог законодавства та умов самого договору тією особою, яка має на це певні повноваження. Таке виконання має задовольнити сторони договору тим самим припинити дію договору⁹. При недотриманні цих параметрів виникає невиконання адміністративного договору, що тягтиме настання певних правових наслідків, в тому числі відповідальності.

Щоб досягти реалізації умов адміністративного договору, необхідна наявність правомочності на його виконання та фактичне здійснення дій, які є змістом поведінки сторін зазначених в договірних нормах. На виконання адміністративного договору суб'єкти владних повноважень мають здійснювати дії чи комплекс дій обумовлених їх завданнями та функціями, тому вони (дії) матимуть управлінський та організаційний характер. При чому, це може бути комплекс дій (однорідних чи різних) або разова дія – прийняття рішення про передачу субвенцій¹⁰, або їх неперервна сукупність – у здійсненні взаємодії¹¹, проведенні спільних заходів¹² тощо.

Правомочність на припинення адміністративного договору у відповідних суб'єктів, означає породження юридично значимого результату, що дає змогу говорити про припинення відносин між сторонами при досягненні цілі (мети) договірного регулювання. Також припинення відносин можливе при наявності обставин коли задоволення потреб чи досягнення мети об'єктивно неможливе. При цьому, таке невиконання може не вважатись порушенням адміністративного договору. В даному випадку, необхідне спеціальне зазначення законодавця обставин за яких виникле невиконання адміністративного договору не вважатиметься порушенням і не викликатиме відповідальності чи інших негативних наслідків. У зв'язку із цим важливим є питання документарного підтвердження виконання в повній мірі або неможливості виконання на підставах зазначених в законі, тим самим підтвердити припинення адміністративного договору виконанням чи розірванням.

Можливість на захист в судовому порядку для правомочності укладення та виконання адміністративного договору встановлена в нормах КАС на відміну від можливості захисту правомочності на зміну та припинення (розірвання). Даний аспект є дуже важливим, оскільки в правовій літературі, наголошується на можливості одностороннього розірвання адміністративного договору суб'єктами з владними повноваженнями. Причому таку можливість вважають однією із основ-

них ознак адміністративного договору¹³. На нашу думку, одностороннє розірвання є обмеженням для іншої сторони в договорі (в деякій мірі навіть порушенням її прав), а з іншої яскраво відображає саме владний елемент в повноваженні на використання адміністративного договору, що безумовно має відобразитись у норм законодавства.

Таким чином, особливість договірної регулювання адміністративних відносин полягає в тому, що суб'єкт із владними повноваженнями завдяки наявності повноваження на використання адміністративного договору матиме можливість врегулювати управлінські відносини в договірних формах. Змістом повноваження на використання адміністративного договору можна вважати сукупність загальних правомочностей на укладення, виконання, припинення (розірвання) адміністративного договору. Отримані висновки, можуть бути покладені в основу подальших досліджень у даному напрямку, а також бути використані для вдосконалення чинного законодавства.

1. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. Монография. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – 278 с. **2. Бахрах Д.Н.** Административное право России: Учебник. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – 528 с. **3. Приймаченко Д.В.** Використання адміністративних договорів у діяльності митних органів // Право України. – 2006. – № 6. – С. 23. **4. Бродовський С.О.** Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України // Дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2005. – 183 с. **5. Хозяйственный договор: Общие положения /** Отв. ред. Д.Н. Сафиуллин. – Свердловск: Свердловский юрид. ин-т им. Р.Руденко. – 282 с. **6. Бервено С.М.** Проблема договірної права України: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с. **7. Иоффе О.С.** Обязательственное право. – М.: Юрид. лит., 1975. – 543 с. **8. Сарбаш С.В.** Исполнение договорного обязательства. М.: Статут, 2005. – 636 с. **9. Мейер Д.И.** Русское гражданское право (в 2-х ч. Часть 2.) По исправленному и дополненному 8-му изд., 1902. – М.: Статут, 1997. – 455 с. **10. Бюджетний кодекс України //** Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 37–38. – Ст. 189. **11. Порядок взаємодії митних органів і залізниць України під час переміщення через митний кордон України товарів (вантажів) залізничними вантажними поїздами.** Затверджено наказом ДМСУ, Міністерства транспорту України від 30 березня 2001 р. № 231/ 174 // www.customs.gov.ua **12. Генеральна угода про співробітництво та організацію взаємовідносин: Угода ДМСУ та Державної адміністрації залізничного транспорту України від 11 серпня 1999 року//** // www.customs.gov.ua **13. Стариков Ю.Н.** Курс общего административного права: Т.П. – М.: НОРМА, 2002. – 600 с.