



## ИСПОЛНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ УКРАИНЫ

Наталья ГЕРГЕЛЮК,  
соискатель

Института законодательства Верховной Рады Украины

### Summary

In the article certain condition and requirement in relation to legality of execution of administrative legal obligations of organs of executive power, namely: observance of requirements of viability and feasibility; object of execution; subjects of execution; place, term and method of execution; features of execution of separate types of administrative legal obligations. Attention applies on a form and type of administrative legal obligation. It separately marked about the necessity of making changes in the legislation of Ukraine about administrative procedure, in particular during of preparation and acceptance of the Administrative Procedure Code of Ukraine.

**Key words:** administrative legal obligations, execution, dynamic, organs of executive power, plenary powers.

### Аннотация

В статье определены условия и требования относительно законности исполнения административно-правовых обязательств органов исполнительной власти, а именно: соблюдение требований целесообразности и обоснованности; предмет исполнения; субъекты исполнения; место, срок и способ исполнения; особенности исполнения отдельных видов административно-правовых обязательств. Обращается внимание на форму и вид административно-правового обязательства. Отдельно отмечается о необходимости внесения изменений в законодательство Украины об административной процедуре, в частности при подготовке и принятии Административно-процедурного кодекса Украины.

**Ключевые слова:** административно-правовые обязательства, исполнение, динамика, органы исполнительной власти, полномочия.

**Постановка проблемы.** Характеристика теоретических принципов динамики административно-правовых обязательств органов исполнительной власти дает основания рассматривать такие ее стадии, как возникновение, исполнение, изменение и прекращение.

**Цель статьи** – выяснить сущность стадии исполнения административно-правовых обязательств органов исполнительной власти в Украине.

**Актуальность темы.** На современном этапе развития административного права вопросы административно-правовых обязательств исследовали В.Б. Аверьянов, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, Ж.В. Завальная, Н.Р. Нижник, В.С. Стефанюк и другие.

Исполнение административно-правовых обязательств органов исполнительной власти является основной стадией их динамики.

В римском частном праве под исполнением обязательства понималось исполнение определенным лицом действия, которое собственно составляло содержание этого обязательства. Римские юристы разработали четкие критерии исполнения обязательства, несоблюдения по крайней мере одного из которых расценивалось как недопустимое нарушение и тянуло за собой негативные последствия для должника. Эти критерии заключались в следующем:

– исполнение обязательства происходит в интересах кредитора. Оно признает-

ся исполненным лишь в том случае, если исполнение принял сам кредитор. Для этого кредитор должен быть дееспособным (или вместо него действует назначенный опекун или попечитель). Исполнение обязательства в интересах третьих лиц не допускалось;

– обязательство исполняет сам должник, если на нем настаивает кредитор. Иногда для кредитора это не имело принципиального значения – денежный долг мог оплатить поручитель или меценат. Но в случаях, когда лицо должника имело важное значение для кредитора, кредитор имел право требовать точного соблюдения буквы соглашения в том, что касается лица должника. Должник должен быть дееспособным, в противном случае от его имени действует законный представитель;

– место исполнения обязательства имеет принципиальное значение. Если место исполнение указывалось альтернативно, то право выбора места исполнения имеет должник. В случае неисполнения такого альтернативного обязательства должником кредитор имеет право на выбор места суда. Если место исполнения в договоре не обуславливалось, им считалось или местожительство должника, или город Рим, – по принципу «*Roma communis nostra patria est*», то есть «Рим – наша общая отчизна»;

– должно быть соблюдено время исполнения (именно сроками определялся

нормальный ритм хозяйственной жизни). В договорах время исполнения устанавливалось договором, во внедоговорных обязательствах (например, деликтных) – законом. Если время ни договором, ни законом не определялось, действовало правило, по которому долг наступал немедленно. Должник, который не соблюдал установленный срок исполнения, считался в прострочке – *in mora* [1, с. 163–165].

В современном договорном праве исполнение обязательства рассматривается в трех аспектах: как правовой институт, как процесс и как основание для прекращения обязательства. Как правовой институт исполнения обязательства – это совокупность норм, которые регулируют общественные отношения, что возникают в связи с исполнением обязательств. Исполнение обязательства как процесс – это динамическое состояние обязательства, благодаря которому реализуются (осуществляются) права и обязанности сторон обязательства. С учетом изложенного, к признакам (элементам), которые характеризуют суть исполнения договорного обязательства, можно отнести: а) исполнение обязательства является совокупностью фактических и/или юридических действий сторон обязательства (реже – содержание от совершения действий); б) исполнение обязательства направлено на достижение экономической юридической цели обязательства (его результата) путем реализации (осуществление) суб-



ективных прав и обязанностей сторон обязательства как субъектов гражданско-правоотношения [2, с. 207–209].

Относительно исполнения обязательства как процесса реализации (осуществления) прав и обязанностей сторон следует учитывать как юридический, так и фактический характер обязательств. Реализация обязательства может происходить разными способами, поэтому фактический характер обязательства может дополнять юридический или быть даже единственным основанием для исполнения обязательства.

Если рассматривать особенности исполнения административно-правовых обязательств в «широком» понимании, то необходимо отмечать о таких составных элементах этого механизма:

- 1) соблюдение требований целесообразности и обоснованности;
- 2) предмет исполнения;
- 3) субъекты исполнения;
- 4) место, срок и способ исполнения;
- 5) особенности исполнения отдельных видов административно-правовых обязательств.

О соблюдении требований целесообразности и обоснованности исполнения административно-правовых обязательств указывают авторы как о важных принципах публичного управления, в частности относительно форм управленческой деятельности. Например, реализация таких принципов во время заключения административных договоров обуславливается следующими факторами [3, с. 178]:

1) при заключении субординационного административного договора (если это не является обязательным в силу нормативных положений) компетентный субъект должен обосновать выбор именно этой правовой формы для ситуации с конкретным контрагентом;

2) каждый раз, когда содержание соглашения отклоняется от некоторых типичных положений (что является важным для имущественных и/или оплатных административных договоров), это должно быть обосновано. Особенно это актуальным является в сфере государственных закупок.

Такую целесообразность и обоснованность исполнения административно-правовых обязательств можно рассматривать также через призму удовлетворения субъективных публичных прав и интересов, а также баланс публичных и частных интересов, как со стороны органа испол-

нительной власти, так и со стороны частных лиц.

Если уже говорить о публичном характере исполнения административно-правового обязательства, то он заключается в следующем: наличие непосредственного юридического эффекта исполнения административно-договорного обязательства для неопределенного круга лиц с помощью достижения цели удовлетворения публичных интересов. С практической точки зрения эффективность государственного управления в сфере административных договоров неразрывно связана с достаточностью правового регулирования института исполнения административно-договорных обязательств и контроля по их выполнению. Этими причинами определяется необходимость многоаспектного анализа исполнения административно-договорного обязательства [4, с. 202].

Предмет административно-правовых обязательств органов исполнительной власти определяется в нормативно-правовых или индивидуальных актах, а также в договорах. Определение предмета зависит от объема полномочий конкретного органа исполнительной власти, его должностного и служебного лица, поскольку выход за определенный объем компетенции нарушает принцип законности административной деятельности, что будет ставить под сомнение законность исполнения административно-правового обязательства. Предмет обязательства может носить двойную юридическую природу, как и объект обязательства, и определяться сторонами по-разному в зависимости от целевой направленности возникновения такого обязательства. В частности, под предметом можно понимать разные процессы, связанные с деятельностью публичной администрации, или права и обязанности сторон обязательства [5, с. 54].

С этой целью стоит различать понятие «предмет административно-правового обязательства» и «предмет исполнения административно-правового обязательства», что позволяет органу исполнительной власти более конкретно определить цели, на которые направляется соответствующее административно-правовое обязательство.

В предмете административно-правового обязательства закладываются действия, которые необходимо совершить органу исполнительной власти и частным лицам с целью достижения поставленных целей.

Субъекты исполнения обязательства – это участники обязательственного правоотношения. При этом следует различать «субъект обязательства» и «субъект исполнения обязательства», поскольку решением органа исполнительной власти исполнение обязательства может быть переведено на третье лицо.

Определение места исполнения административно-правового обязательства может зависеть от:

- совершения соответствующих юридически значимых действий, принятия решений, органом исполнительной власти в пределах его местонахождения;
- местожительства (места пребывания) физического лица, места нахождения юридического лица, общественного объединения, других коллективных субъектов;
- местонахождения соответствующего объекта административно-правового обязательства, если речь идет о приватизации государственного имущества, принятии мер Антимонопольным комитетом Украины в сфере конкурентных отношений и тому подобных;
- определения места исполнения в административном договоре и в индивидуальных административных актах.

Относительно сроков исполнения административно-правовых обязательств, то в данном случае следует брать за основу принцип разумного срока, который является одним из системно-функциональных принципов публичной администрации и сроков, которые определены законом.

Исходя из анализа элементов механизма исполнения административно-правовых обязательств, на законодательном уровне должны быть установлены правовые гарантии для реализации прав и обязанностей сторон административно-правового обязательства. Это можно реализовать путем внесения изменений в законодательство об административной процедуре, в частности при подготовке и принятии Административно-процедурного кодекса Украины.

Определение особенностей исполнения отдельных видов административно-правовых обязательств является важным и системообразующим фактором для выработки общих правил исполнения административно-правовых обязательств. Такие особенности могут устанавливаться нормативно или договором. Например, в статье 7 Закона Украины «Об админи-



стративных услугах» [6] определены требования относительно качества предоставления административных услуг. В частности, субъект предоставления административных услуг может выдавать организационно-предписывающие акты об установлении собственных требований относительно качества предоставления административных услуг (определение количества часов приема, максимального времени ожидания в очереди и других параметров оценивания качества предоставления административных услуг). В случае если субъектом предоставления административной услуги является должностное лицо, требования относительно качества предоставления административных услуг определяются органом, которому оно подчиняется.

Другие параметры оценивания качества предоставления административных услуг могут касаться [7, с. 126]:

- общего обслуживания (например, относительно территориальной доступности к ближайшему офису предоставления административных услуг (в километрах и тому подобном); относительно возможности заказа административных услуг телефоном или средствами электронной почты; относительно решения дел по предоставлению административных услуг в срок, который является значительно короче, чем установленный законодательством; относительно возможности получения консультаций об административных услугах телефоном или электронными средствами коммуникации в течение семи дней в неделю и в течение 24 часов в сутки; относительно рассмотрения жалобы на действия персонала в срок не больше 48 часов и тому и так далее);

- предоставление административной услуги корректного вида (например, относительно срока, в течение которого будет предоставляться данная административная услуга; способов ее заказа и тому подобное).

По поводу выполнения административно-договорного обязательства, Л.В. Щербакова обосновывает тезис о том, что исполнение одновременно отвечает стадии реализации прав и обязанностей и стадии наступления специальных условий, с которыми норма права связывает динамику развития правоотношений. Выступая в качестве акта реализации права, исполнение административно-договорного обязательства представляет собой совокупность следующих форм

реализации права: выполнение обязанностей, осуществление (использование) прав, соблюдение запретов, а также применение права [8, с. 20].

Выполнение административно-правовых обязательств должно обуславливаться такими факторами как:

- форма административно-правового обязательства;

- вид административно-правового обязательства;

- соотношение юридического содержания конкретного административно-правового обязательства с правосубъектностью его сторон;

- юридическая значимость результатов административно-правового обязательства с актами административного законодательства и правовыми актами управления;

- срок действия;

- пространственная сфера действия.

Если вести речь о форме и виде административно-правового обязательства, то важным моментом в их правильном избрании органом исполнительной власти является соблюдение требований административной процедуры относительно их правового оформления. В частности, к таким требованиям следует отнести:

- ведение предыдущих переговоров – в ходе таких переговоров выясняются позиции сторон, объем их правосубъектности, а также происходит поиск взаимоприемлемых форм административно-правового обязательства;

- выработка содержания административно-правового документа (решения, акта, договора) предусматривает определение общих позиций, разработанных участниками переговоров в процессе их обсуждения. Такие предложения формируют проект административно-правового документа (решения, акта, договора). Главным на этом этапе является определение прав и обязанностей сторон административно-правового обязательства;

- согласование текста административно-правового документа (решения, договора, акта) между сторонами административно-правового обязательства – самая сложная стадия правового оформления административно-правового обязательства, поскольку необходимо согласовать текст соответствующего административно-правового документа (решения, договора, акта) как между сторонами, так с нормами административного законодательства;

- принятие согласованного сторонами текста административно-правового документа (решения, договора, акта);

- порядок вступления в действие административно-правового документа (решения, договора, акта) – определение даты начала возникновения и исполнения административно-правового обязательства или даты начала отсчета совершения определенных действий сторонами административно-правового обязательства.

Правила исполнения административно-правовых обязательств регламентируют процесс осуществления договоров или действий, которые необходимы для исполнения и обеспечивают их контроль со стороны органов исполнительной власти или выступают материальной основой для изучения в суде. Их цель заключается в проверке законности административно-правовых решений как основы возникновения административно-правовых обязательств.

Форма исполнения административно-правового обязательства должна предусматривать и дополнительные составляющие для надлежащего осуществления соответствующих обязанностей, а именно:

- допуск вышестоящих органов исполнительной власти относительно контроля властной стороной обязательства в части соблюдения требований законодательства;

- ведение учета административно-правовых обязательств;

- предоставление публичной информации о конкретном административно-правовом обязательстве.

На этапе исполнения административно-правовых обязательств органов исполнительной власти следует также принимать во внимание такие принципы, как:

- согласованное понимание сути административно-правового обязательства (толкование правил и норм);

- соблюдение сторонами принципа « *Pacta sunt servanda*» (в отношениях административно-договорных обязательств);

- должное и реальное исполнение, направленное на достижение публичного интереса;

- возможность наступления административной ответственности за ненадлежащее исполнение или неисполнение сторонами административно-правового обязательства.

**Выводы.** На наш взгляд, учитывая все трудности по поводу выработки концепции административно-правовых обя-



зательств в системе административного права Украины с целью соблюдения одного из главных принципов исполнения обязательства, а именно надлежащего исполнения, отечественный законодатель должен пойти путем обобщения и анализа всех административно-правовых норм, которые содержатся в административном законодательстве Украины, и на этой основе выработать общие правила исполнения административно-правовых обязательств. Считаем целесообразным такие требования относительно надлежащего исполнения административно-правовых обязательств предусмотреть в Административно-процедурном кодексе Украины в отдельной главе «Административно-правовые обязательства».

#### Список использованной литературы:

1. Макачук В.С. Римське приватне право / В.С. Макачук. – Київ : «Атіка», 2007. – 256 с.
2. Договірне право України. Загальна частина. – Київ : «Юрінком Інтер», 2008. – 896 с.
3. Старилев Ю.Н. Административный договор : предъявляемые юридические требования и последствия их нарушения / Ю.Н. Старилев // Вестник ВГУ. Серия : Право, 2013. – № 1. – С. 177–187.
4. Щербакова Л.В. Стадия исполнения в механизме правового регулирования административно-договорного правоотношения / Л.В. Щербакова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2013. – № 1. – С. 201–210.
5. Мелехова А. Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 53–56.
6. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203–VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
7. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративні послуги» / за ред. В.П. Тимошука. – Київ : ФОРМ Оскаленко О.М., 2003. – 392 с.
8. Щербакова Л.В. Административно-договорное обязательство: правовая природа и теоретико-прикладные проблемы исполнения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Челябинск, 2013. – 22 с.

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОЦЕССАМИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НАНОБИОТЕХНОЛОГИЙ В УКРАИНЕ

Мария ГРИГОРОВА,

кандидат биологических наук,

докторант кафедры государственного управления и местного самоуправления Днепропетровского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

#### Summary

This article analyses the role of public management of the processes of safety provision in use of nanobiotechnologies in Ukraine for acceleration and enhancement of development of the social sphere and moving it to a totally new level, namely that regards to medicine, agriculture, ecology, energy industry, manufacturing industry etc. The article determines and assesses top priorities, tasks, possibilities and potential risks of further investigations in the area of nanobiotechnologies and utilization of its products.

**Key words:** public management, nanobiotechnologies, state control, safety of nanobiotechnology risks, nanoengineering.

#### Аннотация

Анализируется роль государственного управления процессами обеспечения безопасности использования нанобиотехнологий в Украине для ускорения и совершенствования развития социальной сферы, выведения ее на качественно новый уровень, а именно медицины, сельского хозяйства, экологии, энергетики, промышленности и других. Определяются и оцениваются основные приоритеты, задачи, перспективы и возможные риски дальнейших исследований в области – и использования ее продукции.

**Ключевые слова:** государственное управление, нанобиотехнологии, государственный контроль, безопасность нанобиотехнологий, риски нанобиотехнологии, наноинженерия.

**Постановка проблемы.** Сегодня практически все развитые государства мира видят в нанотехнологиях вместе с биотехнологиями, информационными и когнитивными технологиями почти главный инструмент, с помощью которого можно решить основные глобальные проблемы человечества. А конвергенция этих технологий позволит значительно ускорить развитие социальной сферы и поднять ее на качественно новый уровень.

В тоже время должны быть рассмотрены такие волнующие общественность вопросы, как безопасность экспериментов, негативное влияние на окружающую среду, патентование организмов, полученных нанобиотехнологическими (далее – НБТ) генно-инженерными методами, биоэтические аспекты развития и внедрения достижений нанобиотехнологии. В связи с вышесказанным возникает вопрос о роли государственного управления в системе контроля за данным сектором научных исследований, а также за рас-

пространением и использованием продуктов этой отрасли.

#### Актуальность исследования.

Развитие биотехнологии с середины XX века привело к существенным изменениям не только в расширении и углублении научного знания, но и в его приспособлении к удовлетворению потребностей человека. С одной стороны, «биотехнология создает научную основу промышленности, по-своему решает проблемы материальных ресурсов, обеспечения энергией и охраны окружающей среды» [1, с. 2], подчеркивает ее научно-фундаментальную направленность. С другой стороны – «в промышленном масштабе ... биотехнология представляет собой уже биоиндустрию» [2, с. 14], особенно перспективным направлением которой является развитие нанобиотехнологий (НБТ), к которым молекулярно-биологические объекты имеют прямое отношение в силу своих линейных размеров [3, с. 453–470], связанных с особенностями их поведения.