

УДК 342.924

О.В. ДЖАФАРОВА, канд. юрид. наук,
доц., Харківський національний університет вну-
трішніх справ

МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Ключові слова: адміністративний договір, адміністративна діяльність, форми, правоохоронні органи

Динамічний розвиток суспільства потребує постійного розвитку суспільних відносин у напрямку демократизації та децентралізації, особливо це стосується відносин за участю правоохоронних органів, які є різновидом органів публічної влади. Сьогодні існує безліч позицій щодо визначення правоохоронних органів. Так, деякі вчені вважають, що до правоохоронних належать усі установи підприємства і організації, які існують у державі з метою реалізації певних прав і свобод громадян; інші до правоохоронних відносять органи, які мають право застосовувати заходи примусу тощо. Законодавство України також не дає однозначної відповіді на поставлене питання, оскільки не має єдиного підходу щодо визначення теоретичного підґрунтя сутності та нормативно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів.

Однак, ми вважаємо за необхідне зупинитись саме на формах адміністративної діяльності правоохоронних органів та визначити серед них місце адміністративних договорів. Ефективність діяльності правоохоронних органів держави значним чином залежить від правильного вибору ними форм реалізації компетенції. Однією з форм реалізації компетенції є укладання адміністративних договорів. Дослідження змісту та правової природи адміністративного договору почалось ще у 20-х роках минулого століття, проте за

радянських часів в Україні, як і в СРСР загалом, проблема адміністративного договору не привертала особливої уваги вчених-юристів.

Слід зазначити, що на цей час у наукових дослідженнях питанню щодо визначення сутності та змісту адміністративних договорів в адміністративній діяльності правоохоронних органів не приділялась достатня увага. Предметом наукових досліджень були загальні проблеми визначення форм державного управління.

В юридичній науці існують різні концепції щодо поняття адміністративного договору. Зокрема цій проблемі присвячені праці В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.М. Манохіна, В.С. Стефанюка, С.С. Скворцова та ін. Праці зазначених авторів є науковим фундаментом для подальшого дослідження змісту адміністративного договору в адміністративній діяльності правоохоронних органів України. Тому метою статті є визначення поняття, ознак та структури адміністративних договорів в адміністративній діяльності правоохоронних органів України та виділенні його особливостей.

В адміністративно-правовій науці під формами адміністративної діяльності правоохоронних органів прийнято розуміти сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби з правопорушеннями.

При такому підході розрізняють правові і організаційні форми здійснення адміністративної діяльності правоохоронними органами. Але на нашу думку, всі форми діяльності правоохоронних органів є правовими і не має сенсу виділяти окремо організаційні форми, оскільки їх реалізація ґрунтується на нормах права і в кінцевому результаті тягне настання юридично значимих наслідків. Серед форм адміністративної діяльності правоохоронних органів виділяють прийняття адміністративних актів (рішень), укладання договорів, здійснення інших юридично значимих дій та організаційні дії.

Для встановлення взаємозв'язку та взаємообумовленості змісту адміністративного договору в адміністративній діяльності правоохоронних органів необхідно визначити категоріальний апарат. Таке визначення можна зробити, виходячи з аналізу законодавчих і теоретичних положень про сутність адміністративного договору.

Спробуємо розкрити поняття «адміністративний договір» через етимологію поняття «договір». Договір – це домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків [1]. Аналіз загального правового поняття договору як угоди сторін, спрямованої на виникнення, зміну або припинення їх взаємних прав та обов'язків, дає змогу виявити такі його ознаки: а) наявність свободи волевиявлення, тобто добровільність його укладення; б) рівність сторін угоди; в) досягнення згоди зі всіх істотних аспектів договору; г) еквівалентний характер угоди; д) взаємна відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання умов договору; є) забезпечення договору державним примусом, що надає документу юридично значимого характеру. Але деякі представники юридичної науки взагалі ставлять під сумнів саму можливість вживання категорії «договір» щодо діяльності правоохоронних органів, які наділені та здійснюють владні повноваження.

У літературі дається кілька визначень адміністративного договору. Так, С.С. Скворцов визначає адміністративний договір, як засновану на правових нормах добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями в сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [2, с.5]. Д.М. Бахрах пропонує вважати адміністративним договором заснований на адміністративно-правових нормах і вироблений у результаті добровільного погодження волі двох (або більше)

суб'єктів адміністративного права, одним з яких завжди виступає суб'єкт державної влади, багатосторонній акт, який встановлює (припиняє, змінює) взаємні права та обов'язки його учасників [3, с.184]. В.К. Колпаков вважає, що адміністративний договір – це визначена актами адміністративного права угода сторін, одна з яких є носієм державно-владних повноважень стосовно інших [4, с.220]. К.К. Афанасьєв під адміністративним договором розуміє – добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [5, с.51].

Пункт 14 ст.3 Кодексу адміністративного судочинства України дає визначення «адміністративного договору» – як дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [6]. Але згідно з рекомендаціями Вищого господарського суду України від 27.06.2007 року № 04-5/120 не всі угоди, укладені суб'єктами владних повноважень, їх посадовими чи службовими особами на реалізацію своїх повноважень, відносяться до адміністративних договорів. Тобто зі змісту адміністративного договору вбачається наявність відносин влади і підпорядкування, що відрізняє його від цивільних угод. У разі ж укладання цивільної угоди між суб'єктом владних повноважень і суб'єктом господарської діяльності договірні відносини між сторонами ґрунтуються на юридичній рівності, вільному волевиявленні та майновій самостійності. Тому до адміністративних договорів не відносяться угоди, укладені за правилами Цивільного кодексу України, інших актів цивільного або господарського законодавства [7]. Слід погодитись з роз'ясненнями Вищого господарського суду України, що не всі договори за участю владного суб'єкта відносяться до адміністративних, але на нашу думку, підстави розмежування адміністративних та ци-

вільно-правових договорів за участю владного суб'єкта повинні ґрунтуватися щодо змісту адміністративного договору. Так, зміст адміністративного договору на нашу думку, полягає в реалізації владних повноважень, якими наділений орган виконавчої влади з метою реалізації завдань і функцій держави в певній сфері суспільних відносин.

При визначенні правової природи адміністративних договорів слід враховувати, що вони виникають лише у тих сферах державної влади і місцевого самоврядування, де складаються адміністративно-правові відносини. Норми адміністративного права безпосередньо впливають на зміст даних угод, при цьому волевиявлення сторін скеровується нормами адміністративного права, тобто, набуває адміністративно-правової форми. Отже, як це видно з аналізу, в цьому договорі обов'язково присутній носій влади, який у межах своєї компетенції реалізує функції виконавчо-розпорядчого характеру. Тому в адміністративному договорі завжди проявляється державна воля до створення певної ситуації, яка реалізується в такому договорі.

Таким чином, виходячи з правової природи адміністративних договорів та враховуючи специфіку діяльності правоохоронних органів, виділимо наступні ознаки: 1) виникає у сфері діяльності правоохоронних органів в зв'язку і з приводу реалізації правоохоронними органом своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовчий акт; 3) він носить організуючий характер; 4) його метою є захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьба з правопорушеннями; 5) як правило, базується на адміністративно-правових нормах, але багато адміністративних договорів мають комплексний характер і регулюються нормами декількох галузей права; 6) можливість укладення адміністративних договорів, передбачена в нормативно-правових актах, які регламентують діяльність правоохоронного органу; 7) мають обов'язкову письмову форму (дається типова форма договору, яку не можна істотно змінити за своїм розсудом, і яка покликана уніфікувати адміністративно-договірну практику всіх правоохоронних ор-

ганів нижчого підпорядкування); 8) вони визначають зобов'язання сторін, як правило, у бланкетній формі.

Що стосується елементного складу адміністративного договору то на нашу думку, він співпадає з елементами адміністративних правовідносин і включає до себе наступні складові: об'єкт, учасники (суб'єкти), зміст та юридичні факти.

Об'єктом адміністративного договору правоохоронних органів є діяльність правоохоронних органів щодо виконання завдань із захисту прав і свобод людини, охорони прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьби з правопорушеннями. Одним із суб'єктів адміністративного договору є завжди правоохоронний орган.

Зміст адміністративного договору передбачає взаємні права та обов'язки учасників. Права та обов'язки органу виконавчої влади (правоохоронного органу) не повинні виходити за межі компетенції, яка встановлена нормативно-правовими актами, які регламентують діяльність цього органу.

Юридичні факти – це ті життєві підстави, в нашому випадку, пов'язані із захистом прав і свобод людини, охороною прав та законних інтересів державних і недержавних організацій, боротьбою з правопорушеннями, що стали підставою для укладення адміністративного договору.

Виходячи з вищенаведеного, під адміністративним договором в адміністративній діяльності правоохоронних органів будемо розуміти – добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними або делегованими повноваженням у правоохоронній сфері з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру щодо організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку забезпечення громадської безпеки, попередження та припинення правопорушень, яка укладається у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність.

Підсумовуючи вищенаведене, слід сказати, що відмінність адміністративного договору за участю правоохоронного органу від

цивільно-правових, полягає в тому, що правоохоронний орган виступає як суб'єкт публічного права, його статус визначається його компетенцією. А якщо він стає учасником цивільно-правової угоди в якості звичайної юридичної особи, його правовий статус визначається його цивільною правоздатністю. У першому випадку правоохоронний орган підкоряється заборонному типу правового регулювання, у другому – загальнодозвільному. Право на укладання адміністративного договору повинне бути передбачене в нормативно-правових актах, де визначається компетенція даного правоохоронного органу.

Сьогодні, на жаль, відсутній чіткий перелік видів адміністративних договорів за участю правоохоронних органів, які зустрічаються на практиці. Зважаючи на недостатню визначеність на доктринальному і законодавчому рівні поняття адміністративного договору, доцільно розробити законопроект під робочою назвою «Адміністративні договори» і залучити фахівців для громадського обговорення, з метою всебічного розгляду зазначеної проблеми.

ЛІТЕРАТУРА

1. Цивільний кодекс України : від

16.01.2003 р., № 435-IV // ВВР України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.

2. Скворцов С.С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец 12.00.07 «Теорія управління, адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / С. С. Скворцов. – Х., 2005. – 20 с.

3. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : Изд-во БЕК, 1999. – 368 с.

4. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.

5. Афанасьев К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук : спец 12.00.07 / Афанасьев Костянтин Костянтинович. – Х., 2002. – 173 с.

6. Кодекс адміністративного судочинства України : від 06.07.2005 р., № 2747-IV // ВВР України. – 2005. – № 35. – 35-36, 37. – Ст. 446.

7. Рекомендації Вищого господарського суду «Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам» : від 27.06.2007 р., № 04-5/120 // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 4. – С. 33.

Джафарова О. В. Місце адміністративного договору в адміністративній діяльності правоохоронних органів / О. В. Джафарова // Форум права. – 2009. – № 2. – С. 108–111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09dovdpo.pdf>

Розглянуто особливості правового положення органів внутрішніх справ, осіб рядового Розглядаються питання щодо визначення, сутності та змісту адміністративного договору як форми адміністративної діяльності правоохоронних органів.

Джафарова Е.В. Место административного договора в административной деятельности правоохранительных органов

Рассматриваются вопросы, связанные с определением, сущностью и содержанием административного договора как формы административной деятельности правоохранительных органов

Dzhapharova O.V. The Place of Administrative Agreement in Administrative Action by Law Enforcement Agencies

The questions according to definition essence of administrative agreement as the form of administrative action by law enforcement agencies are considered.