

УДК (088.4)342.92:251.74(477)

О.І. БЕЗПАЛОВА, канд. юрид. наук, доц.,
Харківський національний університет внутрішніх справ

РОЛЬ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ В ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Ключові слова: правоохоронні органи України, адміністративний договір, діяльність, ефективність, компетенція

Загальновідомим постає той факт, що державне управління – це виконавчо-розпорядницька діяльність підзаконного характеру органів виконавчої влади України, спрямована на забезпечення ефективного функціонування суспільних процесів у різних сферах управління (у тому числі і у правоохоронній сфері) та виведення діяльності в рамках цих сфер на якісно новий рівень у відповідності до загальновизнаних європейських стандартів.

Одним із необхідних джерел ефективного здійснення державного управління у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі й у правоохоронній) постає адміністративний договір, оскільки результативність та ефективність діяльності органів виконавчої влади України багато в чому залежить від правильного вибору ними напрямків реалізації наданих їм чинним національним законодавством владних повноважень, у тому числі шляхом укладання адміністративних договорів. На нашу думку, адміністративний договір слід розглядати як один із найбільш ефективних та демократичних засобів регулювання діяльності відповідних органів виконавчої влади України. Зазначена точка зору зумовлена тим, що зважене використання такої особливої правової форми регулювання управлінських відносин, як укладання адміністративних договорів, дозволяє органам виконавчої влади України більш ефективно та раціонально виконувати покладені на них обов'язки у пріоритетних сферах суспільно-

го життя (у тому числі і у правоохоронній).

Погоджуємося з точкою зору О.М. Ярмака [1, с.161], який зазначає, що, на перший погляд, договірні правовідносини у сфері виконавчої влади суперечать загальновизнаному призначенню управлінської діяльності, що передбачає відповідну ієрархію органів виконавчої влади, їх певну підпорядкованість, підконтрольність та підзвітність. Але, зважаючи на тенденцію формування новітніх тенденцій розвитку суспільних відносин у пріоритетних сферах, у самому змістовному наповненні державного управління відбуваються певні зміни та вносяться відповідні корективи. Однією з таких змін і постає можливість використання договірного регулювання адміністративних правовідносин.

Варто зазначити, що не має жодного органу виконавчої влади України (до складу яких відносяться й правоохоронні органи), стосовно якого на законодавчому рівні було би виключено можливість укласти адміністративні договори із числа форм його діяльності. Але, у той самий час, договірні відносини у сфері державного управління поки ще не отримали свого чіткого нормативно-правового закріплення, відсутнє усвідомлення того, як саме має виглядати адміністративний договір, яким має бути його грамотне оформлення, між якими суб'єктами адміністративний договір має укладатися та з приводу чого. Саме тому проблема застосування договору, у тому числі адміністративно-правового, все частіше обговорюється серед фахівців-науковців в галузі адміністративного права; в адміністративному праві поступово формуються інститути з ознаками інститутів приватного права, зокрема, інститут адміністративного договору [2, с.289].

Відповідно до чинного національного законодавства правоохоронні органи України постають органами виконавчої влади. У результаті аналізу діяльності правоохоронних органів України автор дійшов висновку, що на сьогодні вироблено лише окремі елементи, ознаки договору, які не виступають в якості усталеної правової форми управлінсь-

кої діяльності.

Отже, актуальність теми даного дослідження полягає у необхідності ефективного здійснення державного управління у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній), обґрунтування доцільності застосування адміністративних договорів під час виконання правоохоронними органами України покладених на них обов'язків, вироблення законодавчого забезпечення застосування адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України. Вважаємо за необхідне додати, що зважене та обґрунтоване використання такої особливої правової форми регулювання управлінських відносин, як укладання адміністративних договорів, значно розширює можливості держави та дозволяє органам державної влади та місцевого самоврядування більш ефективно та раціонально виконувати покладені на них обов'язки у пріоритетних сферах суспільного життя (у тому числі і у правоохоронній).

Таким чином, враховуючи новітні тенденції розвитку суспільних відносин у пріоритетних сферах суспільного життя, зокрема розширення змістовного наповнення державного управління, та зважаючи на можливість використання договірної регулювання адміністративних правовідносин, метою роботи було визначено проведення аналізу поняття та сутності адміністративних договорів взагалі, а також дослідження практичних аспектів застосування адміністративного договору в діяльності правоохоронних органів України. Для досягнення поставленої мети планується: визначитися із поняттям «адміністративний договір», надати визначення поняття «адміністративний договір, який регулює діяльність правоохоронних органів України», визначити основні риси адміністративного договору між правоохоронними органами України.

Проблемам визначення поняття адміністративного договору було присвячено значну кількість праць науковців, серед яких особливо хотілося б виокремити наступних:

В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, С.С. Скворцова, О.М. Ярмака [1–6] та ін. У результаті проведеного аналізу змістовного наповнення найбільш поширених визначень поняття «адміністративний договір», зроблено висновок про відсутність усталеного трактування зазначеного поняття, усі існуючі визначення суттєво відрізняються один від одного своїм змістовним наповненням. Також зроблено висновок, що у вітчизняній юридичній науці не було проведено комплексного дослідження особливостей укладання адміністративних договорів між правоохоронними органами України, що і є нашою метою.

Зважаючи на вище викладене, новизна роботи полягає у тому, що дана робота постає одним із перших комплексних досліджень такої форми взаємодії правоохоронних органів України як укладання адміністративних договорів, у роботі надано авторське визначення поняття «адміністративний договір, який регулює діяльність правоохоронних органів України».

Як зазначається у роботі О.М. Ярмака, сьогодні сформовано три основних підходи до змістовного наповнення поняття «адміністративний договір», відповідно до яких: адміністративний договір розглядається як індивідуально-правовий акт, який не є джерелом права; кожен договір містить у собі норми права особливого виду – локальні норми або мікронорми, тому всі види договорів є джерелами права; допускається існування нормативних договорів поряд з індивідуальними [1, с.164].

Підтримуючи точку зору В.Б. Авер'янова, який зазначає, що нормативні адміністративні договори є джерелами адміністративного права (у значенні зовнішньої форми права) [7, с.98], вважаємо, що точка зору щодо можливості існування нормативних договорів поряд з індивідуальними постає найбільш правильною та виваженою. Зважаючи на те, що адміністративний договір постає юридичним фактом, можна дійти висновку, що укладання адміністративного договору завжди означає виникнення адміністративних пра-

вовідносин. До того ж, за допомогою адміністративного договору норми адміністративного права безпосередньо втілюються в життя. Ще однією особливістю адміністративних договорів постає той факт, що усі вони носять організаційний характер.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України [8], під адміністративним договором розуміється 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.

Таким чином, у результаті аналізу існуючих точок зору науковців щодо визначення поняття «адміністративний договір» та аналізу чинного національного законодавства вважаємо за необхідне надати узагальнююче визначення поняття «адміністративний договір». Так, під адміністративним договором слід розуміти засновану на адміністративно-правових засадах добровільну письмову угоду нормативного або індивідуального характеру двох або більше суб'єктів, одним із яких обов'язково має бути орган виконавчої влади, наділений владними повноваженнями у сфері державного управління, основною метою якої постає визначення загальнообов'язкових правил поведінки усіх суб'єктів щодо досягнення необхідного для них правового результату.

Зважаючи на тематичну спрямованість нашого дослідження, хотілося б зазначити, що нас, перш за все, цікавлять адміністративні договори, що укладаються між правоохоронними органами України з метою удосконалення їх діяльності щодо належного забезпечення функціонування правоохоронної сфери та налагодження конструктивної взаємодії. Саме тому вважаємо за необхідне надати тлумачення адміністративного договору, який регулює діяльність правоохоронних органів України. Отже, під адміністративним договором, який регулює діяльність правоохоронних органів України, будемо розуміти засновану на адміністративно-правових засадах добровільну письмову уго-

ду нормативного або індивідуального характеру двох або більше суб'єктів (правоохоронних органів України), основою метою якої постає встановлення загальнообов'язкових правил поведінки усіх суб'єктів щодо здійснення певних управлінських дій у напрямку забезпечення належного функціонування правоохоронної сфери (боротьби зі злочинцями та іншими правопорушеннями, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки тощо) та виведення своєї діяльності на якісно новий рівень.

У результаті аналізу нормативно-правових актів, що регламентують діяльність правоохоронних органів України, зроблено висновок про відсутність чіткого закріплення необхідності або можливості укладання правоохоронними органами адміністративних договорів один з одним або з іншими органами державної влади. Хотілося б акцентувати увагу, що для правоохоронних органів (сторін адміністративного договору) свобода вступати чи не вступати в договірні відносини немає характеру абсолютного принципу, що властиве приватному праву. Таким чином, зазначимо, що до компетенції правоохоронних органів України право на укладання адміністративних договорів безпосередньо не відноситься, але, в окремих нормативно-правових актах містяться норми, де зазначається про можливість цього у разі необхідності налагодження взаємодії з органами державної влади. Отже, на нашу думку, цілком логічним та необхідним постає внесення відповідних змін до компетенційних нормативно-правових актів з метою надання договорам, що укладаються між правоохоронними органами України, законності та неможливості виникнення суперечок з приводу їх легітимності.

Характерними рисами адміністративного договору між правоохоронними органами України слід вважати такі його суттєві особливості:

– виникнення у сфері державного управління у зв'язку та з приводу реалізації конкретним правоохоронним органом повнова-

жень виконавчо-розпорядчого характеру;

- конкретизація у змісті адміністративного договору норм адміністративного права або акту правозастосовної діяльності органу управління, що регламентує окремі відносини у правоохоронній сфері;

- організуючий характер адміністративного договору;

- підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт – владний вольовий припис;

- регулює питання об'єднання двох або декількох правоохоронних органів з метою досягнення певного правового результату у правоохоронній сфері, настання якого є можливим за умов конкретного волевиявлення сторін.

Вважаємо за необхідне визначитися із колом питань, з приводу яких правоохоронні органи України можуть укладати адміністративні договори один з одним. Так, до зазначених питань можна віднести наступні:

- забезпечення та зміцнення законності та правопорядку в країні;

- спільна розробка заходів щодо усунення існуючих та потенційних загроз належному функціонуванню правоохоронної сфери;

- захист в межах своєї компетенції прав і свобод громадян;

- поновлення порушених прав громадян та інтересів держави;

- своєчасне усунення порушень закону та притягнення до відповідальності осіб, що допустили ці порушення;

- проведення спільних перевірок з актуальних питань, що викликали суспільний резонанс або перебували на контролі у керівництва держави;

- розробка та вжиття низки заходів щодо боротьби з організованою злочинністю, хабарництвом та корупцією;

- усунення порушень законності та захисту прав громадян під час проведення правоохоронними органами оперативно-розшукової діяльності, дізнання і досудового слідства та ін.

Необхідно наголосити, що правоохоронні органи України можуть укладати адміністра-

тивні договори не лише один з одним, а й з органами державної влади України, які займаються формуванням державної політики у правоохоронній сфері (зокрема, з такими, як Кабінет Міністрів України, Президент України, Рада національної безпеки і оборони України). Звісно ж, зважаючи на добровільний характер укладання адміністративного договору, мова у даному випадку буде йти не про встановлення відносин владно-підпорядкування, а про налагодження конструктивної взаємодії між сторонами-учасниками договору з вирішення проблемних питань, визначення основних напрямків координації діяльності під час розв'язання спільних завдань у правоохоронній сфері та виведення власної діяльності на якісно новий рівень. Тобто, у даному випадку адміністративний договір можна охарактеризувати як такий, що укладається з метою налагодження та посилення взаємодії між правоохоронними органами України та іншими органами державної влади України шляхом деталізації окремих повноважень у правоохоронній сфері, дієвого забезпечення виконання покладених на них обов'язків тощо.

Вважаємо за доцільне акцентувати увагу на тому, що у тому випадку, коли мова йде про укладання нормативного адміністративного договору між окремим правоохоронним органом України та іншими органами державної влади України з приводу вирішення проблемних питань у правоохоронній сфері, то коло суб'єктів виконання зазначеного договору може значно розширитися (оскільки це будуть не тільки дві сторони, що підписують документ, а й усі підлеглі їм органи та підрозділи) [1, с.148].

Особливу увагу під час підписання адміністративного договору між правоохоронними органами України необхідно звернути на правову якість адміністративного договору. Існування зазначеної точки зору зумовлено тим, що адміністративний договір постає одним із джерел, на яких будується діяльність правоохоронних органів України, отже, від його змістовного наповнення, від того, наскі-

льки він буде прийнятий у рамках закону, які норми будуть у ньому прописані, буде залежати ефективність діяльності правоохоронних органів. До того ж необхідно враховувати, що якісне змістовне наповнення адміністративного договору, який регулюватиме відносини у правоохоронній сфері, призведе до підвищення рівня загальної правосвідомості та правової культури суспільства. Саме тому, вважаємо, що необхідно на початковій стадії підписання адміністративного договору між відповідними суб'єктами, що функціонують у правоохоронній сфері, в обов'язковому порядку проводити детальний розгляд проекту договору із залученням представників суб'єктів-учасників цього договору, науковців, а також представників громадськості. Зважаючи на прагнення України досягти європейських стандартів та набути у світі статусу дійсно демократичної держави, особливої значущості набуває залучення громадськості до розгляду та обговорення основних положень адміністративного договору між правоохоронними органами України.

Зважаючи на відсутність усталених наукових підходів до визначення місця та ролі адміністративних договорів між правоохоронними органами в управлінській практиці, змісту, процедур укладання та виконання зазначених договорів, вважаємо за необхідне наголосити на важливості вироблення правових засад укладання адміністративних договорів між правоохоронними органами, розробки конкретної моделі нормативно-правового акту, норми якого б визначали стадії договореного процесу, процедури підготовки видання, набрання чинності та визнання недійсними адміністративних договорів між правоохоронними органами, а також встановлення відповідальності за невиконання їх положень або неналежне виконання. Таким чином, особливої актуальності набуває розробка та прийняття Закону України «Про адміністративні договори», положення якого, серед іншого, регламентували б процесуальні основи адміністративних дого-

ворів між правоохоронними органами України. Також, на нашу думку, необхідно встановити єдину письмову форму укладання адміністративних договорів між правоохоронними органами з приводу конкретних питань, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування правоохоронної сфери.

Таким чином, у рамках даної роботи основну увагу було прикуто вивченню теоретичних засад укладання адміністративних договорів між правоохоронними органами України. За результатами дослідження зроблено висновок про необхідність переходу від здійснення органами державної влади управлінських функцій виключно за допомогою односторонніх владних розпоряджень до приведення засобів та методів власної управлінської діяльності у відповідність до нових демократичних умов, загальноновизнаних європейських стандартів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ярмач О. М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Ярмач О. М. – К., 2009. – 238 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: в 2 т. / [ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007– . – Т. 1: Загальна частина. – 2007. – 592 с.
3. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – 2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
4. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, А. М. Школик та ін.] ; за заг. ред. Авер'янова В. Б. – К. : Юстініан, 2007. – 288 с.
5. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської дальності : автореф. на здобуття наукового ступеня канд.

юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / С. С. Скворцов. – Х., 2005. – 25 с.

6. Афанасьєв К. К. Адміністративні договори: реалії та перспективи : монографія / К. К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВ ЛАВС,

2004. – 320 с.

7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.

8. Кодекс адміністративного судочинства : від 06.07.2005 р. // ВВР України. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446.

Безпалова О. І. Роль адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України / О. І. Безпалова // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 48–53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10boipou.pdf>

Обґрунтовано доцільність укладання адміністративних договорів в діяльності правоохоронних органів України. Сформульовано визначення поняття «адміністративний договір, який регулює діяльність правоохоронних органів України», а також запропоновано основні риси адміністративного договору між правоохоронними органами України. Акцентовано увагу на необхідності прийняття Закону України «Про адміністративні договори».

Беспалова О.И. Роль административных договоров в деятельности правоохранительных органов Украины

Обосновано целесообразность подписания административных договоров в деятельности правоохранительных органов Украины. Сформулировано определение понятия «административный договор, который регулирует деятельность правоохранительных органов Украины», а также предложены основные черты административного договора правоохранительными органами Украины. Акцентируется внимание на необходимости принятия Закона Украины «Про административные договора».

Bezpalova O.I. The Role of Administrative Agreements in Activity of Law Enforcement Bodies of Ukraine

The expediency of signing of administrative agreements in activity of law enforcement bodies of Ukraine has been grounded. The determination of concept «administrative agreement, which regulates activity of law enforcement bodies of Ukraine» has been formulated, and also the basic lines of administrative agreement between law enforcement bodies of Ukraine have been offered. The accented on the necessity of passing an Act of Ukraine «About administrative agreements» has been attention.