

УДК 342.951

О.О. МАРКОВА, канд. юрид. наук, Сумська філія Харківського національного університету внутрішніх справ

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРАВОСУБ'ЄКТНОСТІ І КОМПЕТЕНЦІЇ ДЕЯКИХ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА В ДОГОВІРНИХ ВІДНОСИНАХ

Ключові слова: правосуб'єктність, компетенція, органи внутрішніх справ

У сучасній юридичній літературі проблемі співвідношення таких елементів правового статусу органів державної влади, у тому числі і органів внутрішніх справ як правосуб'єктності і компетенції приділяється незначна увага, а якщо говорити про рівень дослідження співвідношення таких елементів в договірних відносинах, то на даному етапі проведений аналіз нормативно-правової бази діяльності органів внутрішніх справ свідчить про недостатність нормативно-правового забезпечення, що виявляється в недостатній чіткості закріплення таких елементів правового статусу як компетенція та правосуб'єктність органів внутрішніх справ в договірних відносинах. Тому на сьогоднішній день досить актуальним є дослідження даного питання.

Мета статті – визначити співвідношення таких елементів правового статусу органів внутрішніх справ в договірних відносинах, як правосуб'єктність і компетенція. Для досягнення мети поставлене завдання: дослідити та проаналізувати юридичну доктрину та зміст положень нормативно-правових актів.

Питання співвідношення компетенції і правосуб'єктності отримало детальну розробку ще в радянський період відносно державних господарських організацій, які досліджувалися багатьма вченими як органи держави, що виконують господарсько-організаторську функцію шляхом здійснення виробничо-

господарської діяльності. Так, В.В. Лаптев вважав компетенцію ширшим поняттям, ніж правосуб'єктність [1, с.43].

В.К. Мамутов розглядав поняття компетенції і правосуб'єктності органів як пересічні: між сукупністю прав і обов'язків, що охоплюються поняттям компетенції, і правосуб'єктністю відсутня межа, оскільки окремі права можуть переходити зі сфери правосуб'єктності в сферу компетенції [2, с.58]. Якщо компетенція показує, якими правами і обов'язками державний орган вже володіє внаслідок того, що відноситься до певної категорії державних органів («первинні права»), то правосуб'єктність показує, якими правами і обов'язками він може володіти крім того (права, набуті в результаті реалізації правосуб'єктності, – «вторинні права») [2, с.58]. Обсяг правосуб'єктності залежить від змісту компетенції державного органу. В той же час правосуб'єктність надає можливість набувати державним органам права і обов'язки, які не передбачені в компетенції.

Деякі автори ототожнювали компетенцію і правосуб'єктність, оскільки вважали, що право як елемент правового статусу є суб'єктивним правом, яке потім реалізується в правовідносинах. Так, Ю.Г. Басін вказував, що «компетенція – сукупність можливих, але не наявних прав, це передумова виникнення останніх. З цієї точки зору вона тотожна правосуб'єктності» [3, с.45].

Більшість вчених виступають проти ототожнення компетенції і правосуб'єктності, оскільки компетенція передбачає виконання владних функцій (цивільна правосуб'єктність цього не передбачає). На думку А.В. Венедіктова, державний орган – єдиний суб'єкт права, що володіє різною за своїм характером правосуб'єктністю в окремих видах правовідносинах [4, с.642]. А.П. Альохін стверджує, що поняття «адміністративна правосуб'єктність» ширше компетенції і включає в себе, крім компетенції, правоздатність [5, с.119]. Реалізація адміністративної правосуб'єктності тягне за собою вступ органу в різні галузеві право-

відносини: цивільні, трудові, фінансові, тобто адміністративна правосуб'єктність створює можливість участі в інших правовідносинах.

Як вірно зазначив К.К. Лебедев, у процесі правозастосування адміністративна правосуб'єктність становлять загальну правосуб'єктність, в той час як теоретично по суті адміністративна правосуб'єктність передбачає можливість до адміністративної діяльності. Так, адміністративна правосуб'єктність втрачає значення, яке вкладається в поняття галузевої правосуб'єктності [6, с.24].

Отже, більшість вчених, все ж таки, розглядають «правосуб'єктність і компетенцію» як різнопорядкові елементи правового статусу органу, оскільки у них різна правова сутність.

Традиційним в юридичній науці є розуміння компетенції державного органу як сукупності закріплених за ним державно-владних повноважень (правообов'язків) [7, с.123–125]. Термін «повноваження» використовується для того, щоб підкреслити сполученість прав і обов'язків державного органу через поняття «правозобов'язаність», яку не можна не реалізувати в публічних інтересах [8, с.56]. Б.М. Лазарев справедливо відзначав, що не всі права і обов'язки органу входять в його компетенцію, а лише ті з них, які необхідні органу для досягнення поставленої мети [9, с.46–47]. Тобто, в компетенцію державного органу входять такі права і обов'язки, які є правообов'язками і які, направлені на здійснення державної влади. Зміст (праводієздатності) державного органу складають не самі права і обов'язки, а здатність набувати їх своїми діями. Компетенція є конституюючою ознакою будь-якого державного органу.

Слід зазначити, що компетенція органів внутрішніх справ відносно компетенції держави і державних органів має похідний характер. Володіючи початковою компетенцією, загалом окресленою Конституцією України, держава розподіляє її між своїми органами таким чином, щоб вони працювали узгоджено і діяли як єдиний цілісний механізм, який здійснює державні функції. Зрозуміло, що

держава не може наділяти свої органи компетенцією, яка б перевищувала її власну. При цьому компетенція державного органу визначає точні межі його діяльності і тим самим координує її з діяльністю інших органів публічної влади, а отже, і з діяльністю всього державного апарату [10, с.186].

Компетенція вказує на те, який підрозділ органів внутрішніх справ уповноважений на виконання тих чи інших завдань та реалізацію функцій, а також окреслює дії, які повинен вчиняти орган для їх вирішення. Чітке визначення компетенції має дуже важливе значення, і в першу чергу для органів внутрішніх справ, оскільки, окреслюючи межі самостійності і відповідальності органу, запобігає компетенційним спорам. Дотримання компетенції є незаперечним обов'язком органу внутрішніх справ. Слід зазначити, що лише компетентний орган має відповідні повноваження для правового та виваженого вирішення відповідних питань.

Компетенцію органів внутрішніх справ у договірних відносинах, на думку автора, складають спеціальні повноваження, які, по-перше, включають в себе здатність до договорів, а по-друге, форма врегулювання відносин є особливою, оскільки результат адміністративної правозастосовчої діяльності органів внутрішніх справ виражається в індивідуальному адміністративному правозастосовчому акті, однією із форм якого може бути договір [11, с.170; 12, с.80].

Аналізуючи пункти 18, 27, ст.10, ст.17, Закону України «Про міліцію» [13], пункти 52, 53, 75, 76 ст.4 Положення про Міністерство внутрішніх справ [14] законодавець може закріплювати спеціальні повноваження органів внутрішніх справ на використання договору для врегулювання відповідних відносин, проте в основному спеціальні повноваження закріплюються в компетенції органу через прийняття індивідуальних правозастосовчих адміністративних актів, на основі яких чи на виконання яких може бути укладений договір для врегулювання конкретних відносин.

Для реалізації спеціальних повноважень на використання договору в правозастосовчій адміністративній діяльності, на думку автора, крім компетенції, ще необхідна і відповідна галузева правосуб'єктність.

Наявність правосуб'єктності надає можливість органами внутрішніх справ вступати в правовідносини. Вона, по-перше, необхідна загальна передумова виникнення і реалізації прав і обов'язків, а по-друге, необхідна для реалізації компетенції і забезпечення нормального функціонування органу. Поняття правосуб'єктності завжди пов'язане з певною галузю права, оскільки вона необхідна для вступу у правовідносини певної галузевої приналежності. Загальна правосуб'єктність безпосередньо пов'язана з галузевою правосуб'єктністю. Наявність загальної правосуб'єктності (здатність виступати суб'єктом права в цілому) передбачає наявність правосуб'єктності в рамках хоч б однієї галузі права (галузевій правосуб'єктності). Якщо органи внутрішніх справ виступають як суб'єкти будь-якої галузі права, це означає, що вони володіють і загальною правосуб'єктністю. В той же час, не можна заперечувати, що обсяг правосуб'єктності державного органу залежить від його компетенції, проте компетенція є не єдиним чинником, що впливає на обсяг і характер правосуб'єктності державного органу.

Серед значної кількості правовідносин у діяльності органів внутрішніх справ особливе місце відводиться адміністративно-правовим відносинам. Вони є найбільш типовими для діяльності органів внутрішніх справ, оскільки вони входять одночасно і до системи виконавчо-розпорядчих органів, і правоохоронних [15, с.127–129].

Адміністративні відносини органів внутрішніх справ пов'язані із практичною реалізацією ними повноважень у процесі здійснення адміністративної діяльності. Ця їх особливість накладає певний відбиток на поведінку будь-кого з учасників такого роду правових відносин, їх повноваження обов'язково пов'язані з практичною реалізацією за-

вдань і функцій. Адміністративно-правові відносини органів внутрішніх справ виникають не просто у сфері правозастосовчої адміністративної діяльності, межі якої досить широкі, але й у зв'язку чи з приводу використання своєї компетенції. Особливість адміністративно-правових відносин органів внутрішніх справ виражається у тому, що в них прямо або безпосередньо виражають волю та інтереси держави і суспільства, оскільки діють від імені держави і є носіями відповідних повноважень державно-владного характеру [16, с.127–129].

Для врегулювання адміністративних відносин органи внутрішніх справ використовують адміністративні договори [17, с.244]. Як стверджує А.В. Дьомін, адміністративний договір опосередковує адміністративно-правові відносини органів внутрішніх справ, оскільки там, де існують або виникають адміністративні відносини, вони врегульовуються тільки договором особливого правового режиму – адміністративним [18].

Беручи участь в адміністративному договорі органи внутрішніх справ виступає стороною – суб'єктом владних повноважень, їх правовий статус у даному договорі визначається тільки компетенцією.

Здатність органів внутрішніх справ виступати стороною в адміністративному договорі зумовлюється особливістю їх правового статусу, функціями та завданнями, які вони виконують, реалізуючи свої владні повноваження. Із здатністю органу до договору пов'язується можливість бути стороною в договорі. Право виступати стороною в договорі має бути передбачене в нормах про його компетенцію органу і бути закріплене на рівні закону [19, с.56].

Крім адміністративних відносин, органи внутрішніх справ також самостійно від свого імені вступають в цивільні правовідносини, які спрямовані на забезпечення та підтримання належного функціонування всієї системи органів внутрішніх справ (орендують приміщення для роботи, купують транспортні засоби, паливно-мастильні матеріали, обмундируван-

ня, інші види матеріально-технічних ресурсів), а також здійснюють різні юридично значущі дії, які врегульовуються за допомогою цивільно-правового договору, зокрема договору оренди, купівлі-продажу, поставки, охорони та інші.

У цивільних відносинах органи внутрішніх справ виступають в статусі юридичної особи публічного права, яка наділяється цивільною правосуб'єктністю і здійснюється тільки в межах компетенції органу. Н. Кузнецова вважає, що держава виступає у цивільних відносинах як юридична особа публічного права, яка створюється безпосередньо законом або адміністративним актом як носій публічних завдань, їх діяльність регулюється нормами публічного права і вони, загалом виконують конкретні публічні функції та завдання, тому порядок їх створення і регламентація їх діяльності не може бути предметом цивільно-правового регулювання, а отже має бути і визначається нормами адміністративного та інших галузей публічного законодавства [20, с.145].

Цивільне законодавство закріплює ознаки, якими характеризується юридична особа, зокрема: організаційна єдність, майнова відокремленість, майнова відповідальність за свої зобов'язання, вступ у цивільний обіг і вирішення спорів у судах від свого імені [21]. Всі ці ознаки притаманні і органам внутрішніх справ.

Разом з тим хотілося б зауважити, що незважаючи на наявність у них всіх ознак юридичної особи, на практиці існують обмеження їх цивільної правосуб'єктності, що пов'язано із наявністю в них компетенції. У момент вступу в цивільні відносини владні повноваження органів внутрішніх справ не зникають, а перебувають у латентному стані, тому, вступаючи в приватні відносини, органи внутрішніх справ є носіями як компетенції, так і цивільної правосуб'єктності [22, с.66–70; 23, с.53].

За таких обставин доходимо до висновку, що цивільна правосуб'єктність органів внутрішніх справ зумовлюється їх компетенцією,

тобто, її реалізація відбувається лише в межах, передбачених тільки компетенцією даних органів, оскільки для останніх характерна наявність лише таких прав і обов'язків, які не суперечать, а навпаки, сприяють виконанню завдань, що стоять перед ними [24, с.11–13].

У компетенції органів внутрішніх справ також закріплюються спеціальні повноваження на вступ у службово-контрактні відносини, які виникають під час проходження служби в органах внутрішніх справ. Зокрема, це закріплено в ст.17 Закону України «Про міліцію» [13] і в Положенні про проходження служби рядовим та начальницьким складом в органах внутрішніх справ [25]. Службово-контрактні відносини мають досить складну юридичну природу, оскільки складаються із службово-трудова відносини і державно-службових (переважно адміністративно-правових відносин).

Трудові відносини виникають з приводу реалізації працівником здатності до праці, її організації та умов, фактично є трудовими, а точніше, службово-трудова відносинами, в яких органи внутрішніх справ виступають як роботодавець в статусі юридичної особи, яка наділяється трудовою правосуб'єктністю [26, с.176; 27 с.10]. Такі відносини існують у сфері організації і управління сумісною працею, є внутрішньо-колективними, їхня сутність полягає в координації, організації та управлінні сумісної праці співробітників [28, с.473].

Під державно-службовими відносинами розуміють ті відносини (зв'язки), які складаються в державних службовців при здійсненні ними діяльності, передбаченої посадою державної служби, та спрямованої на забезпечення та виконання повноважень державних органів [29, с.204; 30, с.62]. Оскільки незалежно від посади співробітники органів внутрішніх справ є посадовими особами, які наділені державно-владними повноваженнями, тобто є представниками влади, їх відносини із зовнішнім середовищем (державними органами, посадовими особами, громадянами, організаціями) мають публічно-правовий характер і повинні розглядатися як державно-

службові відносини, в яких органи внутрішніх справ реалізують компетенцію. Ці відносини регулюються переважно нормами адміністративного права.

Державно-службові відносини, на думку більшості адміністративістів поділяються на дві основні групи [31, с.44]: 1) відносини, які виникають у процесі організації державної служби, а саме – у зв'язку з підготовкою, добром і розстановкою кадрів, встановленням статусу службовців, заміщенням посад, проведенням оцінки праці і просуванням по службі. Зазначається, що такі відносини мають адміністративно-правовий характер; 2) відносини, які складаються в процесі діяльності працівника всередині державного органу під час організації робочого часу та часу відпочинку щодо дисципліни праці; у процесі функціонування кадрів управління поза межами цих органів; у процесі вирішення інших питань, пов'язаних з виникненням, розвитком і припиненням службово-трудових відносин. Відповідно, ця група відносин належить до галузі трудового права.

Так, наприклад, Ю.П. Битяк зазначає: «Норми адміністративного права регулюють державно-службові відносини, а саме: умови вступу на державну службу, порядок її проходження, правила користування документами, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу» [32, с.28]. У внутрішніх державно-службових відносинах органи внутрішніх справ діють як суб'єкти владних повноважень, які реалізують компетенцію. Тому, вступаючи в службово-контрактні відносини, органи внутрішніх справ є носіями як компетенції, так і трудової правосуб'єктності.

Отже, результати наукового пошуку дають можливість говорити, що по-перше, органи внутрішніх справ, як і всі суб'єкти права, володіють правосуб'єктністю, але лише вони наділяються ще і компетенцією, а по-друге, проаналізувавши договірні відносини, які виникають в процесі здійснення органами внутрішніх справ адміністративної діяльності, можемо зробити висновок, що правосуб'єктність

і компетенція в договірних відносинах як елементи правового статусу органів внутрішніх справ співвідносяться з однієї сторони – як самостійні, незалежні один від одного елементи, а з іншого боку – як взаємообумовлюючі елементи, оскільки галузева правосуб'єктність органів внутрішніх справ зумовлюється їх компетенцією, тобто, реалізація правосуб'єктності відбувається лише в межах компетенції.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хозяйственное право : учебник / под ред. В. В. Лаптева. М. : Наука, 1983. – 285 с.
2. Мамутов В. К. О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов / В. К. Мамутов // Правоведение. – 1965. – № 4. – С. 56–63.
3. Басин Ю. Г. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности социалистических предприятий / Ю. Г. Басин // Правоведение. – 1967. – № 6. – С. 40–49.
4. Венедиктов А. В. Государственная социалистическая собственность / А. В. Венедиктов. – М. : Изд-во АН СССР, 1948. – 840 с.
5. Алехин А. П. Предприятие в системе отраслевого управления (административно-правовое вопросы) / А. П. Алехин. – М., 1977. – 189 с.
6. Лебедев К. К. Понятие о содержании хозяйственной правосуб'єктности / К. К. Лебедев // Правосуб'єктность по гражданскому и хозяйственному праву : межвузовский сб. / отв. ред. К. Ф. Егоров. – К., 1983. – С. 19–33.
7. Державне управління проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
8. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М. : БЕК ; Юринформцентр, 2001. – 355 с.
9. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 280 с.
10. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірною регулювання адміністративно-

правових відносин : монографія / Ж. В. Завальна. – Суми : Мрія, 2010. – 358 с.

11. Маркова О. О. Повноваження органів внутрішніх справ в договірних відносинах / О. О. Маркова // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. – 2012. – № 9. – С. 54–57.

12. Маркова О. О. Окремі питання щодо визначення змісту повноважень органів внутрішніх справ на використання договорів / О. О. Маркова // Європейські перспективи. – 2011. – Ч. 2. – № 2. – С. 79–84.

13. Закон України «Про міліцію» : від 20.12.1990 р., № 565–ХІІ // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

14. Указ Президента «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України згідно з Указом Президента» : від 06.04.2011 р., № 383/2011 р.

15. Миронов А. Н. Особенности правоотношений в деятельности органов внутренних дел: дис. ... кандидата юрид. наук / Миронов А. Н. – М., 2000. – 259 с.

16. Летаева Е. А. Пробелы в законодательстве и правоприменительная деятельность органов внутренних дел: теоретико-прикладной аспект: дис. ... канд. юрид. наук / Летаева Е. А. – СПб., 2005. – 197 с.

17. Мельник Ю. В. Адміністративний договір як одна з правових форм діяльності місцевих органів виконавчої влади / Ю. В. Мельник // Держава і право. – 2004. – Вип. 25. – С. 244–247.

18. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора : учебник / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.

19. Завальна Ж. В. Вимоги щодо чинності адміністративного договору / Ж. В. Завальна // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 1. – С. 55–58.

20. Кузнецова Н. Концептуальні засади інституту юридичної особи в новому цивільному законодавстві України / Н. Кузнецова // Проблеми державотворення і захисту прав людини : матеріали VIII регіональної наук.-практ. конф. – Львів, 2002. – С. 215–216.

21. Закон України «Про затвердження Цивільного кодексу України» : від 16.01.2003 р., № 435–ІV // ВВР України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

22. Дзера Ю. М. Теоретико-правові підходи щодо участі держави у цивільних відносинах та її правосуб'єктності / Ю. М. Дзера // Форум права. – 2010. – № 1. – С. 66–71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-1/10djmtip.pdf>.

23. Пятков Д. В. Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в гражданских правоотношениях: на примере разграничения публичной ответственности / Д. В. Пятков. – СПб., 2003. – 329 с.

24. Банина О. А. Договорные отношения с участием органов внутренних дел Российской Федерации. На примере милиции общественной безопасности : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / О. А. Банина. – СПб., 2004. – 23 с.

25. Постанова Кабінету міністрів УРСР «Про затвердження Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ» : від 29.07.1991 р., № 114.

26. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. [для вузов] / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1996. – 369 с.

27. Демин А. В. Административные договоры : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / А. В. Демин. – Екатеринбург, 1996. – 206 с.

28. Швидкий І. І. Принципи правового регулювання службово-трудової діяльності працівників ОВС / І. І. Швидкий // Форум права. – 2008. – № 2. – С. 473–475 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-2/08siidpo.pdf>.

29. Административное право / под ред. Л. Л. Попова. – М. : Юристъ, 2002. – 699 с.

30. Опришко І. В. Система правоохоронних органів України : навч.-метод. посіб. [для

самоств. вивчення дисциплін] / І. В. Опришко, Л. А. Сидорчук. – К. : КНЕУ, 2003. – 203 с.

31. Юсупов В. А. Теория административного права / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 164 с.

32. Битяк Ю. П. Інститут державної служби: поняття і зміст / Ю. П. Битяк // Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 266 с.

Маркова О. О. Співвідношення правосуб'єктності і компетенції деяких суб'єктів публічного права в договірних відносинах / О. О. Маркова // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 655–661 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13moovdv.pdf>

Досліджене співвідношення правосуб'єктності та компетенції як елементів правового статусу органів внутрішніх справ у договірних відносинах. Проведено детальне дослідження норм чинного законодавства, проаналізовані позиції вчених щодо питання співвідношення компетенції та правосуб'єктності як у цілому, так і в договірних відносинах.

Маркова Е.О. Соотношение правосубъектности и компетенции некоторых субъектов публичного права в договорных отношениях

Исследовано соотношение правосубъектности и компетенции как элементов правового статуса органов внутренних дел в договорных отношениях. Проведено детальное исследование норм действующего законодательства, проанализированы позиции ученых относительно вопроса соотношения компетенции и правосубъектности как в целом, так и в договорных отношениях.

Markova E.O. The Ratio of the Law and the Competence of Some of the Subjects of Public Law in Contractual Relations

In the article correlation of legal personality and competence, is probed as elements of legal status of organs of internal affairs are in contractual relations. The detailed research of norms of current legislation is conducted, analyzed positions of many scientists in relation to the question of correlation of competence and legal personality both on the whole and in contractual relations.

Форум права