

Розділ 4

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 342.34.01.9

В. А. Бондаренко

ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ ТА РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Розглянуто питання застосування адміністративного договору в умовах децентралізації державної влади та реформування органів внутрішніх справ України як однієї з форм державного управління у сфері забезпечення громадської безпеки і охорони громадського порядку. Враховано специфіку правоохоронної діяльності, зумовлену змінами завдань, функцій і структури органів внутрішніх справ у контексті законодавства країн Європейського Союзу щодо адміністративних договорів правоохоронної спрямованості.

Ключові слова: адміністративний договір, децентралізація державної влади, реформування органів внутрішніх справ, законодавство Європейського Союзу.

Постановка проблеми. В умовах реформування органів державної влади та правоохоронних органів назріла необхідність окреслити нові наукові підходи в теорії адміністративного договору, переосмислити його правову природу, розробити модель правового інституту адміністративного договору як демократичної форми державного управління у сфері правоохоронної діяльності, теоретичною основою якого може стати концепція законодавства країн Європейського Союзу.

Стан дослідження. Різні аспекти адміністративного договору досліджували у наукових працях такі вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, В. Гаращук, Л. Коваль, В. Колпаков, Р. Куйбіда, О. Сильнов, М. Смокович, В. Стефанюк та інші вітчизняні й зарубіжні дослідники. Але питання застосування адміністративного договору в умовах децентралізації державної влади та реформування органів внутрішніх справ України не набуло повного висвітлення у їхніх працях.

Метою статті є вивчення застосування адміністративного договору в умовах децентралізації влади та реформування органів внутрішніх справ в Україні.

Виклад основних положень. Зміни в суспільстві припускають доктринальне переосмислення фундаментальних начал, які виступають основою соціального устрою. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» визначає головним завданням розвиток України як вільної демократичної держави, що вимагає відповідний ступінь теоретичного аналізу найбільш значущих соціально-правових явищ [1]. До таких соціальних явищ, безумовно, входить державна влада. Пошук оптимальної для України моделі організації владного простору передбачає виявлення як загальних, так і специфічних закономірностей, що визначають форму правління, форму державного устрою і політичний режим. Насамперед повинно йтися про закономірності, що визначають політико-правові процеси централізації і децентралізації державної влади в її горизонтальному і вертикальному вимірі.

До найбільш дискусійних проблем у цій галузі слід віднести комплекс питань, що стосуються з'ясування структурно-функціональних особливостей правоохоронної системи та її складових. У сучасній національній юридичній науці відсутній єдиний погляд на зазначені категорії і щодо розуміння сутності цих явищ, і щодо їх структурних складових.

В умовах реформування правоохоронної системи це може зумовлювати неточність у визначенні низки ключових положень.

Реформа правоохоронних органів не могла оминати таке велике і важливе утворення, як органи внутрішніх справ, принципи їх організації та діяльності. Щодо питання про те, в якому напрямі вони повинні розвиватися, які функції повинні бути змінені, які збережені, а які, можливо, взагалі виключені в майбутньому, у сучасній юридичній літературі немає однозначної позиції. Формування єдиної думки могло б стати основою у розробці концепції перспективного розвитку органів внутрішніх справ. Концепція реформування органів внутрішніх справ, запропонована Харківською правозахисною групою, розробленою під час експерименту у Львівській області, проведеного спільно з Львівською міською радою, стосується в основному структури органів внутрішніх справ, не концентруючи увагу на завданнях і функціях [2].

Державний механізм сучасної України, з точки зору структури, становить складне системне утворення, вивчення якого в комплексі доцільно проводити як у статичному, так і в динамічному стані. Під час розгляду механізму в статичному стані доцільно використовується системний підхід, який передбачає розгляд державного механізму як

сукупності нормативної, організаційної і інструментальної складових (що відображає Стратегія реформування органів МВС України Харківської правозахисної групи) [3]. У дослідженні динаміки процесів державного механізму доцільно використовувати функціональний підхід, що дає змогу розглянути статичні складові в процесі взаємодії. Метою такої взаємодії є реалізація функцій держави, що проявляється у змінах до Закону України «Про міліцію», запропонованому у законопроекті № 1550 [4].

Функціональний підхід до розуміння державного механізму дає змогу виділити дві основні сфери державного функціонування: правотворювальну та правозастосовну. За допомогою правозастосовної діяльності держава реалізує регуляторні та охоронні функції.

Правозастосування у сфері регулятивних відносин пов'язано з наданням юридичної допомоги у процесі здійснення суб'єктивних прав і законних інтересів учасників правовідносин, а також із вирішенням спорів про право. Правозастосування у сфері охоронних відносин пов'язано з реалізацією здійснення заходів, направлених на відновлення права.

В умовах проголошеної децентралізації влади, зокрема щодо органів внутрішніх справ (підпорядкування міліції громадської безпеки місцевим органам влади), зазначене має суттєве значення для реалізації основних правоохоронних функцій органів внутрішніх справ, визначених Конституцією України щодо прав і свобод людини та громадянина.

Структурними елементами правоохоронної системи виступають державні та недержавні організації, діяльність яких безпосередньо пов'язана з охороною та захистом прав і законних інтересів держави, суспільства, особистості. Функціональний підхід до розуміння правоохоронної системи передбачає диференціацію охорони публічного права та захисту законних прав та інтересів індивідів і громадських об'єднань.

Специфіка правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ зумовлюється подвійністю цільових установок, що визначають їх функціональну компетенцію. З одного боку, як структура державної виконавчої влади органи внутрішніх справ забезпечують реалізацію і захист публічних інтересів держави і суспільства, з іншого – діяльність співробітників органів внутрішніх справ відповідно до чинного законодавства має на меті захист прав і законних інтересів громадян.

Взаємодія органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними та правозахисними структурами в процесі здійснення ними правоохоронної діяльності може відбуватися у формі координації та суборди-

нації. Координаційна взаємодія здійснюється між державними правоохоронними органами (МВС, ДПнС, ДПС, СБУ, прокуратура, інші). Сферами координаційної взаємодії є профілактична діяльність, а також діяльність з виявлення, припинення і розкриття кримінальних правопорушень. Субординаційна взаємодія здійснюється у сфері контрольно-наглядової діяльності, а також у сфері правосуддя. До субординаційного типу взаємодії може входити взаємодія між державними правоохоронними структурами та недержавними правоохоронними організаціями, що в умовах ведення бойових дій на сході країни і активній громадянській позиції населення потребує перегляду Закону України «Про участь громадян у охороні громадського порядку та державного кордону».

Реформування системи державного управління в Україні, поява нових форм і методів державного управління, розширення сфери зумовлює використання адміністративного договору в соціальній і правоохоронній сферах суспільних відносин, що характерно для країн Європейського Союзу. Проаналізувавши наукові дослідження одного з основоположників сучасного німецького адміністративного права Е. Шмідт-Ассманна («Адміністративний договір: консенсуальна діяльність»), можна вирішити окремі проблеми у сфері правової регламентації адміністративних відносин, позначити місце та роль адміністративного договору в системі регулювання суспільних відносин, запропонувати шляхи вирішення проблем, що виникають укладенні, зміні, виконанні та припиненні адміністративних договорів у правозастосовній практиці на рівні органів влади, наділених відповідними повноваженнями після децентралізації влади в Україні [5].

Договір як правовий інститут відомий з найдавніших часів. З римського права започатковано визначення адміністративного договору через категорію «угода» і розуміння «державного договору» у сфері публічного права як угоди, що встановлює мир між людьми, які його уклали.

В адміністративно-правовій доктрині традиційно адміністративні договори розглядалися як одна з форм управління. В юридичній літературі ХХ ст. в 20-ті роки адміністративні договори розглядалися як побічна форма управлінської діяльності, в 60-ті роки адміністративні договори починають сприйматися як прояв демократизації. У 90-ті роки інтерес до адміністративного договору як методу правового регулювання, встановлений бажанням асоціюватися з європейський правовий та економічний простір, де адміністративні договори зумовлені юридичною практикою, призвів до збільшення ролі договірного регулювання у сфері управління суспільними відносинами.

Децентралізація та реформа державного управління, яка передбачена Стратегією сталого розвитку «Україна-2020», змінять цілі та функції управління і правового впливу, що приведе до змін у правовому статусі виконавчих органів державної влади і місцевого самоврядування, а також методів їх діяльності. Об'єкти управління повинні набувати більшою мірою саморегулювальних властивостей, а договір сприйматися як засіб саморегуляції відносин партнерів, зокрема у сфері охорони правопорядку.

Незважаючи на широке використання договірної термінології в різних сферах суспільного життя, вивчення договору засобами юридичних наук, сприйняття адміністративного договору як феномена адміністративно-правової науки на категоріальному рівні досі доволі «розмито» та неточно, окремі аспекти в теорії адміністративного договору залишаються дискусійними та невивчені. Необхідно провести дослідження правової природи адміністративного договору, його сутності, структури і функцій, властивих йому конститутивних (основних) і специфічних ознак, з урахуванням зарубіжних адміністративно-договірних теорій.

Трансформації у сфері державного та муніципального управління надають змогу сягнути нового рівня осмислення адміністративного договору як засобу управління суспільними відносинами, здатного призводити до досягнення компромісів і вирішення конфліктів між суб'єктами адміністративно-правових відносин. Особливо це проявляється у сфері інформаційного права, де значна частина суспільних відносин не врегульована унаслідок стрімкого розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Це, на нашу думку, дасть змогу знизити ризики у процесі децентралізації влади в Україні та відповідає п. 4 «Реформування правоохоронної системи» Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [6]. Розширення кола суб'єктів правотворчості призведе до того, що в механізмі правового регулювання нормативний адміністративний договір використовуватиметься як джерело права.

Звернення до адміністративного договору як правового інституту надає можливість для системного аналізу та осмисленого наукового обґрунтування сутності нормативного і індивідуального адміністративних договорів, виявлення їх галузевої специфіки, класифікації існуючого масиву адміністративних договорів, внесення пропозицій щодо створення та вдосконалення адміністративно-правових норм, на що вказує С. І. Саєнко [7].

Аналіз вітчизняних наукових праць у галузі адміністративного дав змогу зробити певні висновки. По-перше, у науковій літературі з адміністративного права виділено декілька самостійних, але все

ж взаємопов'язаних, рівнів аналізу адміністративного договору: адміністративний договір як правовий інститут адміністративного права; адміністративний договір як джерело адміністративного права; адміністративний договір як метод правового регулювання; адміністративний договір як форма державного управління.

Сутність адміністративного договору, з позиції теорії держави і права, становить угода сторін, заснована на узгодженні відокремлених вільних волей і волевиявлень. Доцільно відзначити спільні юридичні ознаки адміністративного договору, які притаманні йому як договору: наявність двох або більше суб'єктів, які мають адміністративну правосуб'єктність; рівноправність (формально-юридична рівність) суб'єктів; певна адміністративно-правова норма форми договору; обов'язковість виконання договірних умов суб'єктами договору. Перелічене повною мірою відповідає компетенції органів внутрішніх справ як у діючій нормативно-правовій базі, так і у проектах нормативних актів щодо Національної поліції. Специфічні юридичні ознаки адміністративного договору притаманні йому завдяки галузевим особливостям: наявність державно-владного суб'єкта; мета укладення адміністративного договору – задоволення публічно-правових інтересів; заснований на нормах адміністративного права; в результаті укладення виникають адміністративні відносини. Адміністративний договір, на нашу думку, – це заснована на адміністративно-правових нормах угода, що виникла в узгодженні відокремлених вільних волей і волевиявлень рівноправних двох або більше суб'єктів адміністративного права, один із яких державно-владний суб'єкт, що встановлюють договірні умови, виконання яких обов'язковим і спрямовано на задоволення публічно-правових інтересів. Важливо те, щоб під час укладання адміністративних договорів межі повноважень відповідали законодавству України та нормативно-правовому регулюванню відповідних суспільних відносин центрального органу державного управління у сфері охорони громадського порядку, що є відображенням централізованої політичної волі.

Структура адміністративного договору – сукупність елементів (суб'єкт, об'єкт і зміст) і виступає як правовий зв'язок між суб'єктами адміністративного права, що виник з приводу об'єкта, що встановлює в індивідуальному адміністративному договорі сукупність умов, які закріплюють права і обов'язки сторін, а в нормативному адміністративному договорі – адміністративно-правові норми. Під суб'єктом адміністративного договору слід розуміти орган (особу), визначений адміністративно-правовими нормами, який володіє адміністративно-правовим статусом (сукупністю нормативно закріплених юридичних

прав і обов'язків) і адміністративною правосуб'єктністю (здатністю виступати суб'єктом прав і обов'язків). Один із суб'єктів адміністративного договору наділений державно-владними повноваженнями.

Об'єкт адміністративного договору – це дії сторін адміністративного договору. Зміст індивідуального адміністративного договору – сукупність умов, що закріплюють права і обов'язки сторін, а зміст нормативного адміністративного договору – адміністративно-правові норми. В аспекті регулювання відносин між органами місцевої влади та підпорядкованими їм органами міліції громадської безпеки об'єкт забезпечення правопорядку буде охоплювати регулятивну (статичну, динамічну), інформаційну, комунікативну, охоронну, розподільну, виховну, пізнавальну, а також спеціальні функції – контрольну, стимулюючу, структурно-організаційну, забезпечувальну, та доцільно підкреслити, функцію демократизації управління.

Згідно з законодавством Франції, правовому регулюванню адміністративних договорів у правоохоронній сфері притаманний особливий правовий режим. Можливість укладення адміністративного договору у Франції повинна бути або прямо передбачена в адміністративно-правових нормах, або допустима судовою практикою. У судовій практиці Франції для кваліфікації адміністративного договору використовуються критерії (достатньо одного з них): одним із суб'єктів адміністративного договору виступає публічна юридична особа (або особа, наділена такими повноваженнями), що володіє винятковими повноваженнями – правом одностороннього розірвання договору на користь адміністрації; давати інструкції під час виконання договору, накладати санкції в односторонньому порядку; інший суб'єкт адміністративного договору має право на «фінансову рівновагу»; мета адміністративного договору – суспільний інтерес; предмет адміністративного договору пов'язаний з діяльністю, що представляє публічний інтерес; наявність в договорі умов, що не виходять за рамки загального права.

Аналіз норм законодавства Німеччини (Закону про адміністративне провадження від 25 травня 1976 р.) дав змогу зробити висновок про те, що можливість укладання публічно-правового договору передбачена законом і він використовується в галузі публічного права поряд з актом управління.

З одного боку, публічно-правовий договір Німеччини як процесуальний акт становить форму адміністративно-правового регулювання зовнішнього управлінського впливу і постає у вигляді угод між органами управління, іншими суб'єктами, громадянами. З іншого боку, публічно-правовий договір у Німеччині – це угода між суб'єктами адміністративного права, спрямована на виникнення, зміну та припи-

нення прав і обов'язків з метою досягнення публічного інтересу, у тому числі у сфері охорони правопорядку.

Публічно-правовим договорам Німеччини притаманні такі ознаки: досягнення угоди між суб'єктами адміністративного права шляхом узгодження волі і волевиявлень; одним із суб'єктів адміністративного договору виступає адміністративний орган; предмет адміністративного договору носить публічно-правовий характер, що зумовлено змістом договору, тобто адміністративно-правовими правами і обов'язками; метою укладення адміністративного договору є публічний інтерес, заснований на нормах адміністративного права.

Отож, розглянувши правову природу адміністративних договорів за законодавством Франції та Німеччини, ми зробили висновок про те, що адміністративні договори зарубіжних країн і національні адміністративні договори мають єдину правову природу, загальні юридичні ознаки. Для адміністративних договорів у Франції та Німеччині встановлено особливий адміністративно-правовий режим у сфері правового регулювання і доволі багату судову практику, що займається вирішенням спорів, які стосуються кваліфікації договорів. Це може становити основу у створенні правових норм про адміністративні договори у сфері правопорядку.

Класифікація адміністративних договорів у сфері охорони правопорядку, дотримуючись підходів адміністративного права Європейського Союзу, здійснюється на таких підставах: залежно від мети та наявності у суб'єкта, що укладає адміністративний договір, повноважень на правотворчість – на нормативні і індивідуальні; за суб'єктом складом – ті, які мають однаковий і неоднаковий статус; від кількості суб'єктів – на двосторонні, багатосторонні; від обов'язковості виконання умов адміністративного договору – добровільно виконані або примусово виконані; від певної форми адміністративного договору – письмові, усні та спеціальні; залежно від предмета – договори про компетенцію; договори про співпрацю, наприклад, про спільну діяльність, про обмін інформацією; договори про влаштування громадян на державну службу (чи службовий контракт).

Доцільно зауважити, що національною юридичною наукою дається практично ідентична класифікація. Водночас європейське адміністративне право розглядає адміністративні договори як джерела адміністративного права за ознаками: встановлює норми адміністративного права, отже, виділяється такий різновид адміністративно-правових норм, як договірна норма, якій властива специфічна особливість – погоджувальна природа; укладається тільки суб'єктами, з певними повноваженнями на його укладення. У контексті адаптації націо-

нального законодавства такими суб'єктами можуть виступати органи державної влади України, органи місцевого самоврядування, місцеві спільноти і органи внутрішніх справ у наділenni відповідними повноваженнями.

Розглядаючи адміністративний договір в аспекті нормативного характеру як джерело адміністративного права щодо застосування у сфері правоохорони, доцільно зазначити, що, з позиції теорії адміністративного права, адміністративний нормативний договір, будучи частиною правової системи України і джерелом адміністративного права, виступає як самостійний елемент механізму правового регулювання, що дає змогу його віднести до такої форми правового регулювання, як нормативне регулювання.

Висновки. Адміністративний договір як форма державного управління дає змогу врегулювати суспільні відносини на основі волі і волевиявлення суб'єктів адміністративного права, які добровільно погодилися встановити певний порядок або виконати взаємні дії, спрямовані на забезпечення і задоволення публічних інтересів, підтримуваних учасниками угоди. Будучи безпосереднім вираженням волі та інтересів сторін, договір як акт управління реалізує інтереси третіх осіб, сприяє утвердженню державних і громадських інтересів. Доцільно прийняти Закон України «Про адміністративні договори», який повинен закріпити поняття і ознаки адміністративного договору, правовий статус його суб'єктів, порядок укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів, вимоги до форми і змісту, підстави та процедуру визнання адміністративних договорів недійсними, особливості правового регулювання виконання заходів, спрямованих на забезпечення громадської безпеки та охорони громадського порядку.

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>

2. Про проведення експерименту в ГУМВС України у Львівській області: Наказ МВС України від 01.07.2014 № 622 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/.../1221365

3. Стратегія реформування органів МВС України. Харківська правозахисна група [Електронний ресурс]. – Режим доступу: mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/.../1221365

4. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?Pf3511=53042

5. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні завдання систематики адміністративного права; пер. з нім. – 2-ге вид., перероб та допов. / Е. Шмідт-Ассманн; відп. ред. О. Сироїд. – К.: К.І.С., 2009. – 552 с.

6. Очікувані ризики у процесі децентралізації влади в Україні: аналітична записка. – К.: Нац. Ін-т стратегічних досліджень при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1021/>

7. Саенко С. И. Реализация норм административного права: авторский взгляд, основанный на результатах предшествующих исследований / С. И. Саенко // Административное право и процесс. – № 12. – 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.center-bereg.ru/1130.html>

Бондаренко В. А. Применение административного договора в условиях децентрализации власти и реформирования органов внутренних дел

Рассмотрены вопросы применения административного договора в условиях децентрализации государственной власти и реформирования органов внутренних дел Украины как одной из форм государственного управления в сфере обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка. Учтена специфика правоохранительной деятельности, обусловленная изменениями задач, функций и структуры органов внутренних дел в контексте законодательства стран Европейского Союза, касающегося административных договоров правоохранительной направленности.

Ключевые слова: административный договор, децентрализация государственной власти, реформирование органов внутренних дел, законодательство Европейского Союза.

Bondarenko V. A. The use of administrative agreement under decentralization of state authority and reforming of bodies of internal affairs

The article deals with the administrative agreement under decentralization of state authority and reforming of bodies of internal affairs as a form of state administration in providing public safety and public order. Specific features of enforcement activity caused by changes of tasks, functions and structure of bodies of internal affairs in the context of European Union legislation on administrative agreements in law enforcement activity are taken into consideration.

Structural elements of law enforcement system are governmental and non-governmental organizations; their activities are directly related to the protection of the rights and lawful interests of the state, society and the individual. Functional approach to understanding law enforcement system provides differentiation of the protection of public law and the lawful rights and interests of individuals and public communities.

Administrative agreement as a form of state administration allows regulating social relations based on the will and the will of the subjects of administrative law who voluntarily agreed to establish a procedure or perform reciprocal actions for promotion and satisfaction with public interests of participants of the agreement. Expressing wills and interests of the parties an

agreement as an act of administration realizes the interests of third parties, and promotes the state and public interests. It is necessary to adopt the Law of Ukraine «On Administrative Agreements», which should fix the concept and features of administrative agreement, the legal status of its subjects, the order of conclusion, modification and termination of administrative contracts, requirements of the form and the content, the grounds and procedure for recognition of administrative contracts invalid, peculiarities of legal regulation of the measures to ensure public safety and public order.

Key words: *administrative agreement, decentralization of state administration, reforming of bodies of internal affairs, European Union legislation.*

Стаття надійшла 26 лютого 2015 р.

УДК 351.741

О. М. Ботнарєнко

ПРИЙНЯТТЯ ЕФЕКТИВНИХ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ ЯК ПЕРЕДУМОВА ОПТИМІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розглянуто актуальні питання вдосконалення способів ухвалення і виконання управлінських рішень щодо зміцнення законності в діяльності органів внутрішніх справ. Проаналізовано причини прийняття поспішних управлінських рішень, що може зумовити виникнення організаційно-структурних проблемних ситуацій в органах внутрішніх справ. Наголошено на потребі розробки Концепції реформування і розвитку органів внутрішніх справ України. На підставі стислого аналізу наявних проблем визначено критерії оцінювання ефективності та шляхи їх удосконалення в контексті оптимізації органів внутрішніх справ на сучасному етапі державотворення.

Ключові слова: *управлінське рішення, органи внутрішніх справ, міліція, реформування, діяльність, удосконалення, оптимізація.*

Постановка проблеми. Демократизація суспільних відносин, конституційна реформа, активізація процесів євроінтеграції, удосконалення законодавства у напрямі посилення захищеності прав і свобод людини і громадянина обумовлюють необхідність чіткого визначення теоретичної сутності правового статусу правоохоронних органів узагалі та органів внутрішніх справ зокрема, який визначає роль і місце останніх у становленні правової і соціальної держави. Однак, незважаючи на численні дослідження особливостей діяльності органів