

## ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ, ЩО ВИКОРИСТОВУЄТЬСЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Ілюшник Олена Миколаївна

*кандидат юридичних наук*

*доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Львівського державного університету внутрішніх справ*



У наукових працях різного періоду неодноразово вказувалось на актуальність досліджень ознак адміністративного договору. Так, В. С. Стефанюк зазначав, що актуалізація проблеми адміністративного договору в світлі здійснюваних перетворень обумовлена зростанням ролі публічного права в регулюванні суспільних відносин, а також із розвитком договірних стосунків у публічно-правових відносинах. Публічно-правові постанови спрямовані не тільки на традиційне зміцнення дисципліни і підвищення відповідальності у сфері виконавчої влади, але й на створення правових механізмів при вирішенні управлінських завдань, що реалізуються шляхом застосування договірних інструментів як на рівні державної адміністрації, так і на рівні органів місцевого самоврядування [21, с. 115].

Проблема визначення поняття та відповідно й ознак адміністративного договору, що використовується правоохоронними органами до кінця першого десятиліття двадцять першого століття увагу науковців практично не викликала. Окремі аспекти участі правоохоронних органів в укладенні та виконанні таких договорів було розглянуто у дослідженнях К. К. Афанасьєва [2, с. 141–142 та В. Т. Білоуса [7, с. 229–259]. Адміністративний договір як форма взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень був проаналізований у роботах Ю. С. Назара [14]. Однак дефініцій адміністративного договору, що відображає специфіку функціонування та ознак такого правового інституту у діяльності правоохоронних органів ці праці не містять. Перші спроби усунення цієї прогалини були зроблені у дослідженнях О. М. Ярмака, С. М. Ольховської, В. Р. Білої, О. І. Безпалової.

Незважаючи на важливе практичне значення адміністративного договору, дотепер не сформовано однозначних критеріїв віднесення договорів, у тому

числі й таких, що укладають правоохоронні органи, до адміністративних, відсутня також усталена судова практика з цього приводу.

Відповідно до п. 14 статті 3 КАС адміністративний договір – 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 [13]. На нашу думку, подальше дослідження використання адміністративних договорів у діяльності правоохоронних органів доцільно здійснювати, беручи до уваги, передусім, зазначену законодавчу дефініцію.

Застосування норм КАС України здійснюється по широкому колу питань, пов'язаних із захистом прав та законних інтересів у державному управлінні, а чинне законодавство, яке регулює відносини, що складаються з приводу укладання адміністративних договорів, сформувалося ще до часів набуття чинності КАС України. Тому існує плутанина не тільки в застосуванні певних понять. У деяких випадках при вирішенні спорів, які виникають із приводу укладання адміністративних договорів, потрібно виходити з адміністративно-правової природи цього договору, здійснювати її розмежування із господарсько-правовими та цивільно-правовими, що, безумовно надзвичайно ускладнює та затягує процес захисту прав та законних інтересів в адміністративному суді [10, с. 117].

Вищий адміністративний суд України неодноразово вказував на необхідність доктринального тлумачення терміна «адміністративний договір».

Неоднозначність судової практики зумовлена, передусім, неоднаковим розумінням ознак адміністративного договору. До ознак адміністративного договору відносять:

– 1) ініціатором виникнення договірних, координаційних відносин можуть бути будь-які органи управління, що покликані діяти спільно; 2) формальна визначеність та взаємність прав та обов'язків суб'єктів, забезпечення їх юридичним захистом; 3) координує діяльність без спеціальних приписів до управління; 4) може пов'язати органи управління, різні за природою та рівнем (наприклад, господарські та представницькі); 5) забезпечує тісний зв'язок управлінської діяльності з господарською; 6) розширює компетенцію тих чи інших органів управління шляхом її перерозподілу (Н. М. Пархоменко) [16, с. 51];

– 1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є правозастосовчий акт, прийнятий

згаданими органами; 3) організуючий характер; 4) метою є задоволення публічних інтересів, досягнення публічного блага, тобто домінування суспільних цілей (О. І. Харитонова) [1, с. 294].

– 1) виникнення у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації суб'єктом адміністративного права своїх владних повноважень; 2) підставою виникнення є адміністративно-правова норма; 3) мета – задоволення публічного інтересу; 4) правовий режим визначається змістом владних повноважень, носієм яких обов'язково є одна зі сторін; 5) має форму угоди (О. П. Рябченко) [18, с. 61];

– 1) наявність двох або більше суб'єктів з адміністративною правосуб'єктністю, один з яких є державно-владним суб'єктом; 2) основу складають норми адміністративного права; 3) рівність (формально-юридична) суб'єктів; 4) форма адміністративного договору визначена адміністративно-правовими нормами; 5) мета – публічно-правові інтереси; 6) обов'язковість виконання договірних умов суб'єктами адміністративного договору (І. Ю. Сіндєєва) [19, с. 11];

– 1) основні – а) адміністративна правосуб'єктність; б) предмет договору; 2) факультативні – а) наявність у меті договору публічних (суспільних, державних) інтересів, тобто метою адміністративних договорів є переважно досягнення загального блага, суспільно значущих результатів; б) опосередкування суспільних відносин, пов'язаних із публічною владою; в) наявність застереження про виключні повноваження публічної адміністрації; г) укладення адміністративного договору є не тільки правом, але й обов'язком відповідних суб'єктів права [11, с. 53].

У сфері діяльності правоохоронних органів виділяють наступні ознаки адміністративного договору:

– 1) виникнення у сфері державного управління у зв'язку та з приводу реалізації конкретним правоохоронним органом повноважень виконавчо-розпорядчого характеру; 2) конкретизація у змісті адміністративного договору норм адміністративного права або акта правозастосовної діяльності органу управління, що регламентує окремі відносини у правоохоронній сфері; 3) організуючий характер адміністративного договору; 4) підставою виникнення подібних угод є адміністративний акт – владний вольовий припис; 5) 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 (О. І. Безпалова) [4, с. 51–52];

– 1) адміністративний договір виникає у сфері реалізації виконавчої влади, у зв'язку та з приводу реалізації ОВС наданих йому виконавчо-розпорядних повноважень; 2) підставою виникнення адміністративного договору є владний, імперативний припис ОВС; 3) мета договору виражається в його спрямованості на конкретизацію відповідних адміністративно-правових норм або актів правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ, у зв'язку з чим він має організуючий характер (С. М. Ольховська) [15, с. 12];

– 1) виникнення адміністративного договору в сфері публічної влади, а саме: управлінської діяльності органів ДПС України; 2) обов'язковим учасником є орган ДПС України; 3) адміністративний договір заснований на волеузгодженні, а не на волезлитті (на відміну від спільного правового акта управління); 4) сторони адміністративного договору є формально рівними, що не означає їх рівності поза межами адміністративно-договірних відносин; 5) адміністративний договір в діяльності органів ДПС України носить організаційний характер; 6) у адміністративному договорі реалізується публічний інтерес; 7) правовою основою є норми адміністративного та фінансового права (В. Р. Біла) [6, с. 7].

На нашу думку, для характеристики ознак адміністративних договорів, що використовуються правоохоронними органами, доцільно враховувати як теоретичні дослідження, так і судову практику. Одним з випадків такого підходу є висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору. Зокрема, у ньому зазначено, що при прийнятті рішення щодо віднесення того чи іншого договору до категорії адміністративного договору слід урахувати такі ознаки адміністративного договору:

– необхідні (ті, що визначені у статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України): 1) обов'язковою стороною у ньому є суб'єкт владних повноважень (іншою стороною чи іншими сторонами можуть бути як суб'єкти владних повноважень, так і інші учасники правовідносин); 2) його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією принаймні однією з них владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень;

– додаткові: 3) суб'єкт владних повноважень, укладаючи відповідний договір, діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів (потреб); 4) суб'єкт владних повноважень, як правило, при укладенні такого договору зв'язаний вимогами (процедурами, обмеженнями тощо), визначеними законодавством, як в частині вибору контрагента, так і в частині встановлення суттєвих умов договору; 5) суб'єкт владних повноважень укладає договір на реалізацію своєї

адміністративної правосуб'єктності, а не цивільної; 6) суб'єкт владних повноважень зазвичай укладає договір на підставі рішення, прийнятого на виконання владного управлінського повноваження; 7) договір може містити умови, які не властиві цивільним договорам, і спрямовані на краще забезпечення публічного інтересу [8].

Необхідні ознаки адміністративного договору аналізуються практично у кожному судовому рішенні, змістом якого є вирішення спору щодо укладення чи виконання адміністративного договору.

Необхідні ознаки адміністративного договору також були предметом роз'яснень Вищого адміністративного суду України. В Інформаційному листі від 1 червня 2010 року № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» зазначено, що необхідними ознаками адміністративного договору є суб'єктність, тобто однією із сторін договору є суб'єкт владних повноважень, та предметність - права й обов'язки учасників договору впливають з управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. Ще на одну ознаку адміністративного договору вказує Верховний Суд України у справі за позовом Державного територіально-галузевого об'єднання «П» до Міністерства освіти та науки України, треті особи - Міністерство транспорту та зв'язку України, Державне казначейство України, про стягнення заборгованості за пільгові перевезення студентів та учнів у листопаді та грудні 2003 року за договором про розрахунки за надані послуги з перевезення залізницею студентів денної форми навчання вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації та учнів професійно-технічних навчальних закладів. Це – мета його укладання, якою є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень того чи іншого органу.

Скасовуючи рішення судів попередніх інстанцій, Верховний Суд України зазначив, що суди, відмовляючи в задоволенні позовних вимог про стягнення коштів, дійшли помилкового висновку, що відсутність бюджетного асигнування є підставою для звільнення від виконання грошового зобов'язання, взятого на себе державою в особі органу виконавчої влади, в даному випадку в особі відповідача. Верховний Суд України, зокрема, зазначив, що названий адміністративний спір повинен вирішуватись на підставі аналогії права, виходячи з його конституційних принципів і загальних засад. Договором є домовленість двох або більше сторін, на підставі якої виникають зобов'язальні правовідносини відповідної правової природи. Права та обов'язки сторін, обумовлені договором, складають його зміст і повинні дотримуватись сторонами. Уклавши договір, незалежно від його правової природи, сторони

зв'язані умовами його виконання, а право сторони на отримання виконання згідно з договором підлягає захисту судом відповідної юрисдикції. Відповідно до правової природи даного спору суди повинні були встановити, в який спосіб відшкодовуються витрати суб'єкта господарювання на виконання договору з надання студентам вищих навчальних закладів I–IV рівнів акредитації та учням професійно-технічних навчальних закладів пільгового проїзду пасажирським транспортом. При новому розгляді даного адміністративного спору судам потрібно керуватись вищевикладеними вказівками та виходити з того, що будь-який договір незалежно від його правової природи повинен виконуватись [12].

Таким чином, необхідними ознаками адміністративного договору, що укладають правоохоронні органи, слід вважати наступні:

1) суб'єктна – обов'язковою стороною у ньому є правоохоронний орган як суб'єкт владних повноважень. У цьому аспекті важливим є наявність у сторони договору статусу правоохоронного органу та адміністративно-правового статусу суб'єкта владних повноважень. Проблеми визначення системи правоохоронних органів України та її співвідношення з органами влади буде розглянуто в наступному параграфі;

2) предметна – його змістом (предметом) є права та обов'язки сторін, пов'язані з реалізацією правоохоронним органом владних управлінських функцій. Правоохоронний орган, вступаючи у договірні відносини, може виступати як суб'єкт господарювання або як державно-владний суб'єкт. У першому випадку договір має належати до сфери відання приватного права. Але у другому випадку, коли орган реалізовує владні управлінські функції, договір буде вважатися адміністративним;

3) цільова – метою його укладання є реалізація функцій держави, а саме реалізація повноважень правоохоронного органу, тобто укладаючи відповідний договір, правоохоронний орган діє не для задоволення особистих потреб (як фізичної чи юридичної особи), а для задоволення публічних інтересів. Публічні інтереси визначаються як відображені в праві, гармонізовані та збалансовані певним чином інтереси держави як організації політичної влади, а також інтереси всього суспільства (спільні інтереси його членів) або значної його частини, зокрема територіальних громад, соціальних груп, особливо тих із них, що власними силами за допомогою правових засобів неспроможні захистити свої інтереси (дрібні підприємці) і тому потребують державної підтримки, за відсутності якої велика ймовірність виникнення кризових явищ у суспільстві, страйків та інших форм самозахисту [9, с. 26]. Для потреб правового регулювання Конституційний Суд України звертався до визначення поняття

«державний інтерес», яке є наближеним до поняття «публічний інтерес». У своєму рішенні стосовно справи про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від 8 квітня 1999 року № 3-рп/99, з'ясовуючи поняття «інтереси держави», Конституційний Суд України встановив, що державні інтереси, закріплені нормами Конституції України і нормами правових актів, відрізняються від інтересів інших учасників суспільних відносин [17, с. 29]. В основі державних інтересів завжди є потреба в здійсненні загальнодержавних (політичних, економічних, соціальних та інших) дій, програм, спрямованих на захист суверенітету, територіальної цілісності, державного кордону України, гарантування її державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, охорону землі як національного багатства, захист права всіх суб'єктів права власності та господарювання тощо. Таким чином для визнання адміністративних договорів, укладених правоохоронним органом необхідно, що такий договір був спрямований на забезпечення публічних інтересів – охорону права власності, боротьбу із злочинністю, захист прав та свобод громадян тощо.

Інші наведені у працях науковців ознаки, на нашу думку, належать до факультативних і можуть бути застосовані для додаткової характеристики адміністративного договору. Так, до факультативних ознак можна віднести:

1) правовою основою укладення адміністративного договору є норми адміністративного права. Оскільки норми адміністративного права використовуються й іншими галузями права, то і в сфері їх дії також можуть укладатися договори адміністративного характеру. Норми адміністративного права, які регламентують укладення адміністративних договорів правоохоронними органами, можуть міститися як в законодавчих актах, так і в актах органів публічного управління. Хоча слід визнати, що пріоритет залишається за нормами, які містяться в актах законодавства. Акти органів державного управління, як правило, уточнюють і конкретизують зміст перших [20, с. 104];

2) сторони адміністративного договору є формально рівними. Окремі дослідники вважають, що можливість існування юридичної рівності між волевиявленням громадянина і держави викликає сумнів, оскільки волевиявлення останнього є імперативним, а її положення – привілейованим [22, с. 73]. Ця думка не знаходить свого підтвердження у практиці використання адміністративних договорів правоохоронними органами. Навпаки, є всі підстави вважати, що адміністративний договір у діяльності таких органів, передусім, покликаний врегулювати відносини між юридично нерівними

суб'єктами, оскільки для опосередкування відносин між органами виконавчої влади є й інші адміністративно-договірні форми [5, с. 46]. Хоча у відносинах публічного управління суб'єкти, які уклали договір можуть бути за своїм адміністративно-правовим статусом й нерівними, як сторони договору вони мають кореспондуючі права та обов'язки, у зв'язку з чим вважаються формально рівними. Тому адміністративний договір у діяльності правоохоронних органів може бути укладений як між юридично рівними, так і юридично нерівними суб'єктами, однак завжди пов'язаний із виникненням адміністративно-договірних правовідносин і залежно від можливості застосування диспозитивного методу регулювання даних відносин буде залежати рівень свободи учасників договору. Проте вищевикладене не означає рівності суб'єктів поза межами даних адміністративно-договірних відносин [5, с. 46];

3) адміністративний договір у діяльності правоохоронних органів має організаційний характер. За допомогою укладання такого виду договору сторони організують спільну або узгоджену діяльність у правоохоронній сфері. Д. М. Бахрах зазначав, що адміністративні договори є організаційними, оскільки діяльність органів публічної адміністрації являє собою цілеспрямоване впорядкування суспільного та державного життя, має організаційний характер [3, с. 259];

4) наявність застереження про виключні повноваження правоохоронного органу як представника публічної адміністрації. На думку Ж. В. Завальної такі застереження передбачають для правоохоронного органу як суб'єкта владних повноважень можливість уже після укладення договору без згоди іншої сторони змінити зазначені положення договору в односторонньому порядку; безпосередньо без участі суду накладити нові обтяження або санкції на іншу сторону; давати додаткові вказівки щодо виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; відмовитися від пролонгації договору, якщо це суперечить «загальному благу» [5, с. 13].

### **Список використаної літератури:**

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юрид. думка, 2004–2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
2. Ансон В. Договорное право / В. Ансон ; пер. с англ. ; под ред. О. Н. Садикова. – М. : Юрид. лит., 1984. – 185 с.



3.Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2008. – 288 с.

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

5.Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Р. Біла ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2011. – 192 с.

6.Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Р. Біла ; Нац. ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2011. – 19 с.

7.Білоус В. Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект) : монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь : Акад. держ. податкової служби України, 2002. – 449 с.

8.Висновок Центру політико-правових реформ щодо поняття адміністративного договору [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK\\_admin\\_dogovir.rar](http://www.pravo.org.ua/files/Sud/VYSNOVOK_admin_dogovir.rar).

9.Вінник О. М. Публічні та приватні інтереси в господарських товариствах: проблеми правового забезпечення : монографія / О. М. Вінник. – К. : Атіка, 2003. – 352 с.

10.Вовк П. В. Захист прав, свобод та інтересів громадян в адміністративних судах першої інстанції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / П. В. Вовк ; Одес. нац. юрид. акад. – Одеса, 2009. – 18 с.

11.Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ж. В. Завальна ; Харків. нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010 – 369 с.

12.Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10 «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v781\\_760-10/print1358499946434148](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10/print1358499946434148).

13. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35, 35/36, 37. – Ст. 446.

14. Назар Ю. С. Адміністративний договір як форма взаємодії ОВС з органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади у профілактиці адміністративних правопорушень / Ю. С. Назар // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внутр. справ. Сер. юрид. – 2006. – Вип. 2. – С. 120–125.

15. Ольховська С. М. Процедури укладення та виконання адміністративних договорів у практиці органів внутрішніх справ / С. М. Ольховська // Вісн. Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2011. – Вип. 54. – 73с.

16. Пархоменко Н. М. Договір в системі форм права України : монографія / Н. М. Пархоменко. – К. : Юрид. книга, 2000. – 184 с.

17. Рішення стосовно справи про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді від 8 квітня 1999 р. № 3-рп/99 // Постанови пленуму Верховного Суду України за 1972–2002 : офіц. вид. / за заг. ред. В. Т. Маляренка. – К. : А.С.К., 2003. – С. 23–30.

18. Рябченко О. П., Бутенко В. І., Ясинок М. М. Основи адміністративного судочинства в Україні : навчальний посібник / О. П. Рябченко та ін. – Суми : МакДен, 2008. – 360 с.

19. Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права : дис. ... канд. юрид. наук / И. Ю. Синдеева ; МГУ. – М., 2009. – 211 с.

20. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. С. Скворцов. – Одеса, 2004. – 228 с.

21. Стефанюк В. С. Судовий адміністративний процес / В. С. Стефанюк ; Акад. прав. наук України, Ін-т приват. права і підприємництва. – Х. : Консум, 2003. – 473 с.

22. Токар А. Адміністративний договір як форма управлінської діяльності (питання теорії) / А. Токар // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 72–74.

*В статті досліджуються необхідні та факультативні ознаки адміністративних договорів, що використовуються в діяльності правоохоронних органів.*

**Ключові слова:** адміністративний договір, правоохоронний орган, ознаки адміністративного договору, необхідні ознаки адміністративного договору, факультативні ознаки адміністративного договору.

*В статье исследуются необходимые и факультативные признаки административных договоров, используемых в деятельности правоохранительных органов.*

**Ключевые слова:** *административный договор, правоохранительный орган, признаки административного договора, необходимые признаки административного договора, факультативные признаки административного договора.*

*The paper investigates required and optional features of administrative contracts used in law enforcement.*

**Keywords:** *administrative contract, law enforcement agency, the signs of an administrative contract, the necessary attributes of an administrative agreement, optional features of the administrative contract.*