

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Ольховська Світлана Миколаївна**

*УДК 351.743:347.440.66 (477)*

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ДОГОВІР В ДІЯЛЬНОСТІ  
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2010**

*Дисертацією є рукопис.*

Роботу виконано в Київському міжнародному університеті.

- Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент  
**Сидорчук Леонід Андрійович,**  
Київський міжнародний університет  
проректор з навчально-методичної  
роботи.
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук  
**Угровецький Олег Петрович,**  
Харківська об'єднана податкова  
інспекція Державної податкової  
адміністрації в Харківській області,  
начальник;
- кандидат юридичних наук  
**Джафарова Марина В'ячеславівна,**  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ, доцент кафедри теорії  
та історії держави і права.

Захист відбудеться 24 листопада 2010 р. о 12 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, проспект 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 23 жовтня 2010 р.

**Вчений секретар**

**спеціалізованої вченої ради**

**Р. С. Мельник**

### **ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ**

**Актуальність теми.** У зв'язку з тим, що нині відбувається незворотній процес становлення України як демократичної, соціальної, правової держави, а соціально-економічні зміни охоплюють усі сторони суспільного життя, всі сфери правовідносин, важливого значення набуває правове регулювання відносин органів влади і громадян та юридичних осіб посередництвом адміністративних договорів. Процеси демократизації, початок масштабного політичного та економічного реформування стали підставою для розвитку приватноправових відносин у публічному праві, внаслідок чого проблема використання договірної регулювання управлінської діяльності набула особливої актуальності взагалі та в діяльності органів внутрішніх справ зокрема.

Наразі кількість адміністративних договорів, які укладаються за участю органів внутрішніх справ, постійно зростає. Так, у 2006 р. Головним управлінням внутрішніх справ України в Харківській області було укладено близько ста адміністративних договорів з підприємствами, установами та приватними особами, в 2007 р. їх укладено більш 130-ти, в 2008 р. – 158, в 2009 р. – 176, тобто має місце тенденція до поширення їх використання.

Ознайомлення із загальнотеоретичними джерелами та спеціальною юридичною літературою, де розглядаються адміністративно-договірні відносини в діяльності органів державної влади, дає підстави говорити про майже повну відсутність комплексних наукових досліджень, присвячених проблемам використання адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ.

Для удосконалення діяльності органів виконавчої влади, в систему яких входять органи внутрішніх справ, велике значення має розроблення теорії адміністративного договору та здійснення на її підставі практичних заходів, спрямованих на посилення ролі виконавчої влади у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки. Тому законодавча регламентація та законодавче визначення можливості використання адміністративних договорів сприяє зближенню та реалізації інтересів суб'єктів адміністративного права, зокрема органів державної виконавчої влади та підприємств, господарських об'єктів, інших юридичних осіб і громадян. Указані вище процеси свідчать про необхідність теоретичного розроблення концепції адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження проведено відповідно до Пріоритетних напрямків розвитку правової науки на 2005–2010 рр., рекомендованих відділеннями Академії правових наук України; п. 3.1 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006–2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ

12 грудня 2005 р.; п. 3.4 Програми науково-дослідної роботи Київського міжнародного університету на 2008–2010 рр.

**Мета і завдання дослідження.** Мета дисертації полягає в комплексному дослідженні адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

– розглянути загальнотеоретичні положення адміністративного договору, зокрема поняття, зміст та види адміністративних договорів;

– вивчити правові підстави для класифікації адміністративних договорів;

– провести порівняльно-правовий аналіз адміністративних договорів та цивільно-правових договорів і інших договорів та визначити їх доцільність застосування в діяльності органів внутрішніх справ;

– розглянути структуру та загальну характеристику адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ;

– розглянути нормативно-правову базу адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ;

– виявити особливості адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ;

– розробити шляхи підвищення ефективності застосування адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ;

– визначити умови ефективного використання адміністративних договорів у практиці органів внутрішніх справ;

– запропонувати науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства України, приведення його у відповідність з міжнародно-правовими нормами в частині реалізації адміністративно-договірних відносин;

– розглянути юридичну відповідальність за невиконання адміністративних договорів та розробити пропозиції щодо змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема в частині невиконання договірних відносин органами виконавчої влади.

*Об'єктом дослідження* є суспільні відносини у сфері адміністративно-договірної роботи органів виконавчої влади.

*Предметом дослідження* є адміністративний договір у діяльності органів внутрішніх справ України.

*Методи дослідження.* Методологічною основою дисертаційного дослідження є сукупність методів та прийомів наукового пізнання. Дослідження сутності та змісту адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ, поглиблення понятійного апарату здійснювалось за допомогою логіко-семантичного методу (підрозділи 1.1, 1.2, 1.3). З використанням методу аналізу та синтезу визначено систему загальнообов'язкових правил, що діють в адміністративно-

договірній діяльності органів внутрішніх справ (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3). Методи класифікації, групування використовувались для визначення окремих видів адміністративних договорів (підрозділ 1.2). Порівняльно-правовий метод використовувався в процесі порівняння конституційних, адміністративно-правових, цивільно-правових норм між собою та із законодавством закордонних держав, що дало можливість надати конкретні пропозиції, спрямовані на вдосконалення правового регулювання адміністративно-договірних відносин, які виникають в діяльності органів внутрішніх справ (підрозділ 1.3). Компаративний метод та документальний аналіз застосовувались для вироблення пропозицій та рекомендацій щодо удосконалення адміністративно-договірної діяльності в органах внутрішніх справ (підрозділи 3.1, 3.2, 3.3).

У процесі дослідження аналізувались законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють суспільні відносини у сфері адміністративно-договірної діяльності органів внутрішніх справ.

Науково-теоретичним підґрунтям роботи стали наукові праці й розробки фахівців у галузі загальної теорії держави та права, теорії управління, адміністративного права й адміністративного процесу, зокрема: В. Б. Авер'янова, К. К. Афанасьєва, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, А. С. Васильєва, А. В. Дьоміна, В. К. Колпакова, В. В. Конопльова, В. И. Новосьолова, Л. Л. Попова, В. Г. Розенфельда, Б. В. Росинського, О. П. Рябченко, О. Ю. Синявської, Ю. М. Старилова, В. С. Стефанюка, С. В. Тихомирова, В. І. Олефіра.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, міжнародно-правових актів, Законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, численних відомчих актів МВС України, що регулюють відносини у сфері адміністративно-договірної діяльності з участю органів внутрішніх справ. Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані про укладені адміністративні договори ГУ МВС України в Харківській області за останні три роки.

**Наукова новизна одержаних результатів** визначається тим, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ України. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

*уперше:*

– комплексно досліджено та проаналізовано поняття та сутність адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ, під яким запропоновано розуміти особливий вид акта управління, що виникає у сфері реалізації державної виконавчої влади у зв'язку та з приводу реалізації органом внутрішніх справ наданих йому виконавчо-розпорядчих повноважень;

– доведено, що при реалізації адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ особливого значення набуває спеціальний суб'єкт договору – орган управління, який володіє владними повноваженнями;

– зроблено висновок про комплексний характер адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ, який пов'язується з тим, що у змісті останнього можливим є виділення правової та управлінської складових;

*удосконалено:*

– характеристику адміністративного договору як правового акта, спрямованого на конкретизацію відповідних адміністративно-правових норм, або акта правозастосовної діяльності органів виконавчої влади, у зв'язку з чим він має яскраво виражений організуючий характер;

– класифікацію адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ залежно від предмета та суб'єктів адміністративно-договірних відносин;

– процедуру укладання адміністративних договорів за участю органів внутрішніх справ, зокрема запропоновано поширити на такі договори дію загальних принципів договірного права, але з окремими обмеженнями, обумовленими особливостями адміністративно-правового регулювання в діяльності органів внутрішніх справ України;

– порядок вирішення спорів, пов'язаних із невиконанням або неналежним виконанням умов адміністративного договору;

*дістали подальшого розвитку:*

– теорія адміністративно-договірного регулювання суспільних відносин, у зв'язку з чим доведено переваги адміністративного договору серед інших правових форм діяльності органів управління, оскільки відносини, які формуються на підставі цих договорів, є більш демократичними порівняно з тими, що виникають унаслідок застосування односторонніх актів управління;

– теорія нормативних адміністративних договорів, відповідно до якої вважається можливим укладання органами внутрішніх справ адміністративних договорів із нормативними положеннями, які у зв'язку з цим мають загальний та обов'язковий для виконання характер.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

– у науково-дослідній сфері – основні положення та висновки дисертації можуть бути основою для подальшого розроблення теоретико-правових питань адміністративно-договірної діяльності органів внутрішніх справ;

– у правотворчості – висновки, пропозиції та рекомендації, сформульовані в дисертації, може бути використано для підготовки і уточнення деяких законодавчих та підзаконних актів, які

регулюють процедури укладення та виконання органами внутрішніх справ адміністративних договорів;

– у *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів дозволить підвищити ефективність процедур укладання та виконання органами внутрішніх справ адміністративних договорів;

– у *навчальному процесі* – матеріали дисертації доцільно використовувати під час підготовки навчальної та навчально-методичної літератури з дисципліни «Адміністративне право», вони вже використовуються в ході проведення занять із цієї дисципліни в Харківському національному університеті внутрішніх справ.

**Апробація результатів дослідження.** Підсумки розроблення проблеми в цілому, окремих її аспектів, одержані узагальнення і висновки було оприлюднено дисертантом на науково-практичних конференціях: «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (Сімферополь, 11–12 грудня 2009 р.); «Європейський шлях розвитку України: плани і реалії» (Київ, 16–17 травня 2009 р.); «Україна в євроінтеграційних процесах» (Київ, 21–22 лютого 2009 р.), а також на теоретичних семінарах та засіданнях кафедри адміністративного права та цивільно-правових дисциплін Київського міжнародного університету.

**Публікації.** Основні положення дисертаційного дослідження відображені в п'яти наукових статтях, чотири з яких опубліковані у фахових наукових виданнях, а також у тезах наукового повідомлення на науково-практичній конференції.

**Структура дисертації** визначена метою та завданнями дослідження і складається зі вступу, трьох розділів, які включають дев'ять підрозділів, висновків до кожного розділу та загальних висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 248 сторінок, список використаних джерел містить 201 найменування і займає 21 сторінку.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначається її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, вказується мета і завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості щодо апробації та публікації результатів дослідження.

**Розділ 1 «Теоретико-правові основи адміністративних договорів»** містить три підрозділи, присвячені дослідженню теоретичних та організаційно-правових основ адміністративно-договірної діяльності органів виконавчої влади.

У *підрозділі 1.1 «Поняття та зміст адміністративного договору»* визначається зміст поняття адміністративного договору, що являє собою, на думку автора, двосторонній або багатосторонній правовий акт управління, який містить загальнообов'язкові правила поведінки або встановлює конкретні правовідносини між його учасниками, одним із яких обов'язково є орган виконавчої влади.

У підрозділі зроблено висновок, що однією з головних особливостей адміністративного договору є те, що він має своїм предметом регулювання певних адміністративно-правових відносин, які можна змінювати та припиняти, а також створює спеціальні адміністративні права та обов'язки для його учасників.

У *підрозділі 1.2 «Види адміністративних договорів»* аналізуються наукові праці вчених-адміністративістів, присвячені з'ясуванню видів адміністративних договорів. На підставі проведеного дослідження автором зроблено висновок про можливість класифікації адміністративних договорів за: юридичним змістом; строком дії; масштабом дії; критерієм кількості учасників; критерієм статусу суб'єктів; предметним критерієм; функціональним змістом; характером взаємовідносин між сторонами адміністративного договору тощо.

Окрема увага приділена з'ясуванню підходів зарубіжних авторів щодо питання про види адміністративних договорів. Дисертантом з'ясовано сутність та зміст координаційних, субординаційних, зобов'язуючих, розпорядницьких адміністративних договорів тощо.

У *підрозділі 1.3 «Порівняльно-правовий аналіз адміністративних договорів»* показано переваги використання адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з урахуванням досвіду Російської Федерації, Сполучених Штатів Америки та ряду інших західноєвропейських країн. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що за рахунок використання адміністративно-договірної форми роботи державні органи названих вище зарубіжних країн досягають оптимального балансу між інтересами держави та приватних осіб у процесі свого функціонування.

У підрозділі зроблено висновок про те, що адміністративні договори можуть мати міжнародний характер, а також забезпечувати координацію роботи різних управлінських структур усередині країни.

Значна увага приділяється в підрозділі з'ясуванню правової природи адміністративних договорів через призму аналізу їх конкретних видів. Автором наголошується на тому, що нині органи внутрішніх справ можуть укладати адміністративні договори зі значною кількістю юридичних осіб. Так, на думку дисертанта, можливим є укладення адміністративного договору



між Міністерством внутрішніх справ України та відповідними підприємствами про постачання зброї, обмундирування та інших необхідних для роботи правоохоронних органів спеціальних засобів. Предметом адміністративного договору, як наголошується в підрозділі, може бути також здійснення наукових досліджень з актуальних питань правоохоронної діяльності Харківським національним університетом внутрішніх справ за замовленням практичних підрозділів органів внутрішніх справ України.

**Розділ 2 «Правове регулювання адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ»** складається із трьох підрозділів, де проаналізовано особливості укладання адміністративних договорів з участю органів внутрішніх справ, структура та загальна характеристика адміністративно-договірних відносин у практиці органів внутрішніх справ, нормативно-правова база адміністративно-договірних відносин та особливості застосування адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ.

У підрозділі 2.1 *«Структура та загальна характеристика адміністративно-договірних відносин у практиці органів внутрішніх справ»* підкреслюється, що адміністративно-договірні відносини мають чітку структуру, у межах якої виділяються суб'єкти, об'єкти правовідносин та їх нормативний зміст.

До суб'єктів адміністративно-договірних відносин віднесено їх учасників, тобто тих, хто має спеціальну компетенцію щодо здійснення управління (органи управління, посадові та службові особи), а також інших суб'єктів, які мають адміністративно-правовий статус.

У підрозділі наголошується, що під об'єктом адміністративно-договірних відносин доцільно розуміти дії (рішення) суб'єктів адміністративного права, їх позитивну або негативну поведінку, що виражається, наприклад, у прийнятті посадовою особою відповідного правового акта управління або у вчиненні адміністративного правопорушення.

Автором проаналізовано також нормативний зміст адміністративно-договірних відносин, що виникають у практиці органів внутрішніх справ. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що зміст адміністративно-договірних відносин становлять права, обов'язки, заборони, обмеження суб'єктів адміністративного права, а також процесуально-правовий режим їх здійснення, виконання.

Наприкінці підрозділу зазначається, що адміністративно-договірні відносини є різновидом адміністративно-правових відносин, у зв'язку з чим характеризуються усіма їх ознаками, зокрема в адміністративно-договірних відносинах виявляється управлінська сутність діяльності органів внутрішніх справ; вони тісно пов'язані з виконанням завдань, які покладаються на названі органи; в адміністративно-договірних відносинах завжди знаходить вияв державний інтерес, у зв'язку з чим їх можна розглядати як підвид публічно-правових відносин.

У підрозділі 2.2 «*Нормативно-правова база адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ*» детально вивчено систему законодавчих та підзаконних актів, що становлять правову основу адміністративно-договірної діяльності органів внутрішніх справ.

На підставі аналізу Конституції України, Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Законів України «Про міліцію», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про інформацію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб», а також низки відомчих нормативних актів у підрозділі сформульовано висновок про те, що положення про умови укладення адміністративних договорів, а також форми їх застосування викладені опосередковано та неконкретно.

Для вирішення цієї проблеми та вдосконалення регулювання адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ України необхідним є прийняття спеціального нормативного акта.

У підрозділі 2.3 «*Особливості застосування адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ*» визначається, що укладення адміністративних договорів є своєрідною формою реалізації повноважень органів внутрішніх справ.

На підставі аналізу практики укладення органами внутрішніх справ адміністративних договорів дисертант дійшов висновку, що:

- 1) адміністративний договір виникає у сфері реалізації виконавчої влади у зв'язку та з приводу реалізації органом внутрішніх справ наданих йому виконавчо-розпорядних повноважень;
- 2) підставою для укладення адміністративного договору є владно-вольовий, імперативний припис органу внутрішніх справ;
- 3) мета договору втілюється в його спрямованості на конкретизацію відповідних адміністративно-правових норм, або актів правозастосовної діяльності органів внутрішніх справ, у зв'язку з чим він має яскраво виражений організуючий характер.

На завершення підрозділу автором вивчається сучасний стан організаційного забезпечення адміністративно-договірної роботи органів внутрішніх справ.

**Розділ 3 «Шляхи удосконалення адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ»** містить три підрозділи, де розглядаються пріоритетні напрямки удосконалення адміністративно-правових відносин у сфері діяльності органів внутрішніх справ із різними суб'єктами, забезпечення умов ефективного виконання адміністративних договорів у практиці органів внутрішніх справ та удосконалення процедур укладення та виконання адміністративних договорів, юридична відповідальність за невиконання адміністративних договорів.

**Підрозділ 3.1 «Забезпечення умов ефективного виконання адміністративних договорів у практиці органів внутрішніх справ»** присвячений розгляду основних напрямів підвищення ефективності адміністративно-договірної форми роботи органів внутрішніх справ України.

Виходячи з аналізу нормативного регулювання адміністративно-договірної роботи органів внутрішніх справ, а також практики її здійснення, на думку дисертанта, необхідно: посилити рівень нормативно-правового забезпечення адміністративно-договірної роботи органів внутрішніх справ, зокрема шляхом прийняття відповідних відомчих правових актів; вирішити питання про підготовку для органів внутрішніх справ спеціалістів у сфері адміністративно-договірної роботи; організувати на постійній основі стажування (підвищення кваліфікації) працівників органів внутрішніх справ, відповідальних за розроблення та укладення адміністративних договорів; більш активно використовувати позитивний зарубіжний досвід у сфері укладення та виконання адміністративних договорів.

У **підрозділі 3.2 «Процедури укладення та виконання адміністративних договорів у практиці органів внутрішніх справ»** розглядаються питання щодо форми, змісту та спрямованості адміністративних договорів, які укладаються та виконуються за участю органів внутрішніх справ.

Дисертант доходить висновку, що в ході підготовки адміністративного договору за участю органів внутрішніх справ мають бути дотримані наступні правила: об'єктивність змісту та нейтральність тону тексту адміністративного договору; повнота інформації та стислість викладу тексту адміністративного договору; типізація способів мови та використання стандартних термінів. Поряд із цим, на думку автора, під час укладення адміністративного договору необхідним є: визначення основних умов договору, підготовка необхідних документів, оцінювання підстав укладення договорів, відповідне оформлення тексту договору.

На стадії виконання адміністративного договору посадові та службові особи органів внутрішніх справ, відповідальні за даний напрямок роботи, зобов'язані: оперативно направляти копії адміністративних договорів виконавцям; ознайомлювати заінтересованих осіб зі змістом договору; здійснювати контроль за виконанням адміністративних договорів; проводити оцінювання результатів виконання адміністративних договорів.

У **підрозділі 3.3 «Юридична відповідальність за невиконання адміністративних договорів»** досліджуються питання юридичної відповідальності сторін адміністративного договору за невиконання або неналежне виконання його умов.

На підставі аналізу практики вирішення спорів, пов'язаних із невиконанням або неналежним виконанням умов адміністративного договору, автор доходить висновку, що спори, які виникають у названій сфері, повинні вирішуватися в адміністративних судах.

Окрема увага в підрозділі приділена дослідженню питання про можливість, а також процедури застосування заходів юридичної відповідальності до сторін адміністративного договору за порушення порядку виконання або невиконання його умов.

## ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання визначення сутності адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ, а також підвищення ефективності процедур його укладення та виконання. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети. Основні з них наведені нижче.

Адміністративний договір – це двосторонній або багатосторонній правовий акт управління, який виникає на підставі норм адміністративного права, одним із суб'єктів якого обов'язково є орган виконавчої влади, та містить загальнообов'язкові правила поведінки або встановлює конкретні правовідносини між його сторонами.

Укладення адміністративних договорів є однією з форм реалізації повноважень органів внутрішніх справ. Такі угоди мають яскраво виражений адміністративно-правовий характер, який виявляється в тому, що: адміністративний договір виникає у сфері реалізації виконавчої влади, у зв'язку та з приводу реалізації органом внутрішніх справ наданих йому виконавчо-розпорядних повноважень; підставою виникнення адміністративного договору є владний, імперативний припис органу внутрішніх справ; 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.

Для адміністративного договору характерним є тісне поєднання двох принципів: владності однієї сторони щодо іншої та згоди обох сторін на укладення такого договору, виконання дій, які передбачено його умовами. У такому договорі немає і не повинно бути повної рівності сторін.

Адміністративні договори класифікуються за юридичним змістом – на нормативні, індивідуальні та змішані; за терміном дії – на безстрокові, строкові та термінові; за масштабом дії – на загальнодержавні, регіональні та місцеві. Разом із тим є також специфічні критерії класифікації адміністративних договорів. Так, на відміну від підзаконних актів управління, які виражають односторонньо-владні волевиявлення суб'єктів, договори (угоди) за критерієм

кількості учасників можуть бути дво- та багатосторонніми, а за критерієм статусу суб'єктів – рівностатусними та різностатусними.

За результатами порівняльно-правового аналізу адміністративних договорів виявлено переваги використання адміністративних договорів у діяльності органів внутрішніх справ, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, з урахуванням досвіду Російської Федерації, Сполучених Штатів Америки та інших західноєвропейських країн. На підставі проведеного дослідження зроблено висновок, що за рахунок використання адміністративно-договірної форми роботи державні органи названих вище зарубіжних країн досягають оптимального балансу між інтересами держави та приватних осіб у процесі свого функціонування.

Адміністративно-договірні відносини мають структуру, у якій виділяються: суб'єкти, об'єкти правовідносин та їх нормативний зміст. Суб'єктами адміністративних правовідносин є його учасники, тобто ті, хто має спеціальну компетенцію щодо здійснення управління (органи управління, посадові та службові особи) та адміністративно-правовий статус.

Об'єктом адміністративно-договірних відносин є дії (рішення) суб'єктів адміністративного права, їх позитивна або негативна поведінка, що виражається, наприклад, у прийнятті посадовою особою відповідного правового акта управління або у скоєнні адміністративного правопорушення.

Зміст адміністративно-договірних відносин становлять права, обов'язки, заборони, обмеження суб'єктів адміністративного права, а також процесуально-правовий режим їх здійснення, виконання.

Нині правовою основою адміністративно-договірної роботи органів внутрішніх справ є законодавчі та підзаконні нормативні акти, зокрема: Конституція України, Закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про участь громадян в охороні суспільного порядку та державного кордону», «Про інформацію», «Про державну охорону органів державної влади та посадових осіб», Кодекс адміністративного судочинства України, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України, а також ряд відомчих нормативних актів.

Адміністративні договори можуть бути укладені лише у сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління.

Адміністративно-правові відносини, які виникають за участю органів внутрішніх справ, характеризуються наступними особливостями:

– адміністративно-правові відносини – це відносини влади та підпорядкування, тобто такі, у яких відсутня юридична рівність сторін;

– в адміністративно-правових відносинах обов'язковою стороною є орган виконавчої влади. Тобто вони виникають тільки за умови обов'язкової участі в них органу внутрішніх справ;

– природа державно-управлінської діяльності потребує виділення суб'єкта управління (органу внутрішніх справ), тобто тієї сторони регульованих адміністративним правом відносин, яка має владу;

– управлінська діяльність органів внутрішніх справ, яка є об'єктом адміністративно-правового регулювання, так само, як і пов'язані з нею суспільні відносини, містить волю та інтереси держави. У зв'язку з цим виразити дані інтереси може тільки суб'єкт, якій діє від імені держави та є носієм відповідних повноважень державно-владного характеру.

Наразі є певні проблеми використання адміністративних договорів в управлінській діяльності органів внутрішніх справ, обумовлені відсутністю чіткого законодавчого регулювання порядку їх укладення та виконання.

Під час підготовки адміністративного договору за участю органу внутрішніх справ мають бути дотримані вимоги щодо: об'єктивності змісту та нейтральності тону адміністративного договору; повноти інформації та стислості викладу тексту; мовних зворотів та термінології. Важливим є також дотримання морально-етичних норм під час укладення договору. Необхідним є уникнення випадків укладення адміністративних договорів, які можуть бути приводом для зловживань та порушень з боку працівників органів внутрішніх справ.

Для удосконалення адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ України необхідно:

– розробити та прийнятий нормативний акт про господарську діяльність органів внутрішніх справ;

– вирішити питання про організацію фахової підготовки спеціалістів фінансових та юридичних відділів, відповідальних за організацію та здійснення адміністративно-договірної роботи;

– поліпшити підготовку та відповідну технічну оснащеність працівників органів внутрішніх справ для якісного виконання ними умов адміністративних договорів (договір охорони);

– здійснити ряд інформаційних заходів, спрямованих на роз'яснення фізичним та юридичним особам порядку та умов укладення адміністративних договорів за участю органів внутрішніх справ.

– вирішити питання про запровадження дієвих механізмів юридичної відповідальності сторін адміністративного договору за невиконання або неналежне виконання його умов.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ  
ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:**

1. Ольховська С. М. До питання про види адміністративних договорів / С. М. Ольховська // Наше право. – 2004. – № 2 Ч. 2. – С. 31–34.
2. Ольховська С. М. Особенности административных договоров в деятельности органов внутренних дел / С. М. Ольховська // Наше право. – 2007. – № 1. – С. 33–35.
3. Ольховська С. М. Правовое обеспечение административно-договорных отношений в деятельности органов внутренних дел / С. М. Ольховська // Європейські перспективи. – 2007. – № 1. – С. 47–49.
4. Ольховська С. М. Сравнительно-правовой анализ административных договоров / С. М. Ольховська // Наше право. – 2007. – № 2. – С. 24–26.
5. Ольховська С. М. Щодо питання юридичної відповідальності за невиконання адміністративних договорів, укладених за участю органів внутрішніх справ / С. М. Ольховська // Наше право. – 2008. – № 4 Ч. 1. – С. 81–84.
6. Ольховська С. М. Характеристика та види адміністративних договорів / С. М. Ольховська // Матеріали науково-практичної конференції «Адміністративна реформа та проблеми вдосконалення діяльності правоохоронних органів» (Сімферополь, 11–12 грудня 2009 р.). – Сімферополь, 2009. – С. 154–155.

**АНОТАЦІЇ**

**Ольховська С. М.** Адміністративний договір в діяльності органів внутрішніх справ України. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2010.

Дисертацію присвячено проблемі адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ.

У роботі розглянуто загальнотеоретичні положення адміністративного договору, зокрема поняття, зміст та види адміністративних договорів, проаналізовано правові підстави для класифікації адміністративних договорів.

Проведено порівняльно-правовий аналіз адміністративних, цивільно-правових та інших договорів, визначено доцільність їх застосування в діяльності органів внутрішніх справ,

розглянуто структуру та загальну характеристику адміністративно-договірних відносин, здійснено дослідження нормативно-правової бази адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ.

Виявлено особливості адміністративних договорів та розроблено шляхи підвищення ефективності застосування адміністративно-договірних відносин у діяльності органів внутрішніх справ, визначено умови ефективного використання адміністративних договорів у практичній діяльності органів внутрішніх справ.

Запропоновано науково обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства України, приведення його у відповідність з міжнародно-правовими нормами в частині реалізації адміністративно-договірних відносин.

Розглянуто юридичну відповідальність за невиконання адміністративних договорів та розроблено пропозиції щодо змін і доповнень до чинного законодавства, зокрема в частині невиконання договірних відносин органами виконавчої влади.

Сформульовано пропозиції, окреслено пріоритети та шляхи вдосконалення укладення адміністративних договорів з участю органів внутрішніх справ з урахуванням досвіду країн, де адміністративно-договірна діяльність здійснюється на високому рівні.

**Ключові слова:** адміністративний договір, адміністративне законодавство, адміністративно-правові відносини в діяльності органів внутрішніх справ.

**Ольховская С. Н.** Административный договор в деятельности органов внутренних дел Украины. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел, Харьков, 2010.

В работе рассмотрены общетеоретические положения административного договора, в частности понятие, содержание и виды, проанализированы правовые основания для классификации административных договоров.

Под административным договором в диссертации понимается двусторонний или многосторонний правовой акт управления, возникающий на основе норм административного права, одним из субъектов которого обязательно является орган исполнительной власти, который содержит общеобязательные правила поведения или устанавливает конкретные правоотношения между его сторонами.

Проведен сравнительно-правовой анализ административных, гражданско-правовых и других договоров, определена целесообразность их применения в деятельности органов внутренних дел, рассмотрена структура и общая характеристика административно-договорных отношений в



деятельности органов внутренних дел, проведено исследование нормативно-правовой базы административно-договорных отношений.

В ходе сравнительно-правового анализа административных договоров выявлен ряд преимуществ использования административных договоров в деятельности органов внутренних дел, органов государственной власти и органов местного самоуправления с учетом опыта зарубежных стран.

В работе исследована структура административно-договорных отношений, в рамках которой выделены: субъекты, объекты правоотношений и их нормативное содержание.

Детально изучены нормативные акты, которые являются правовой основой административно-договорной работы органов внутренних дел, а именно: Конституция Украины, Законы Украины «О милиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», «Об участии граждан в охране общественного порядка и государственной границы», «Об информации» и т.д., а также ряд ведомственных нормативных актов.

Автором выявлены особенности административных договоров в деятельности органов внутренних дел, разработаны пути повышения эффективности их применения.

Предложены научно обоснованные рекомендации по совершенствованию административно-процессуального законодательства Украины, приведению его в соответствие с международно-правовыми нормами в части реализации административно-договорных отношений, а также сформулированы предложения, подчеркнуты приоритеты и пути совершенствования заключения административных договоров с участием органов внутренних дел. В частности для развития административно-договорных отношений в органах внутренних дел Украины предлагается усовершенствовать соответствующую нормативно-правовую базу, а также провести специальную подготовку сотрудников финансовых и юридических отделов органов внутренних дел, ответственных за осуществление административно-договорной работы.

Отдельно рассмотрена проблема юридической ответственности за неисполнение административных договоров. Высказаны предложения касательно усовершенствования судебного порядка решения споров, связанных с неисполнением или ненадлежащим исполнением условий административного договора.

**Ключевые слова:** административный договор, административное законодательство, административно-правовые отношения в деятельности органов внутренних дел.

**Olkhovs'ka S. M.** Administrative Contract in the Activity of the Bodies of Interior of Ukraine – *Manuscript.*

Thesis for candidate's degree by specialty 12.00.07 – administrative law and procedure; financial law; informational law – Kharkiv National University of Internal Affairs – Kharkiv, 2010.

The thesis is dedicated to the problem of administrative contract in the activity of the bodies of interior.

General theoretical provisions of administrative contract, among others definition, substance and forms of administrative contracts are examined, legal basis for classification of administrative contracts are analyzed.

Comparative legal analysis of administrative, civil and other contracts is performed; reasonability of their usage in the activity of the bodies of interior is determined, structure and basic characteristics of the administrative contractual relations is examined, investigation of the legal basis of the administrative contractual relations is performed.

Specifics of administrative contracts and means to increase efficacy of application of the administrative contractual relations in the activity of the bodies of interior are elicited, conditions of effective application of administrative contracts in practices of the bodies of interior are determined.

Scientifically-based recommendations concerning improvement of the administrative procedural legislation, its harmonization with the norms of international law concerning realization of administrative contractual relations are proposed.

Legal responsibility for failure to fulfill administrative contracts is examined and propositions to change and amend current legislation are made, particularly concerning failure to fulfill contractual relations by the bodies of executive power.

Author's propositions are formulated; priorities and means of improvement of administrative contracts conclusion with the bodies of interior are outlined, with regard to experience of the countries with the high level of administrative contractual activity.

**Keywords:** administrative contract, administrative legislation, administrative legal relations in the activity of the bodies of interior.