

З.К. Сокова

доцент кафедры гражданского права и процесса

НИУ Высшая школа экономики (Нижегородский филиал), канд. юрид. наук, доцент

Гражданско-правовой договор

в сфере функционирования органов внутренних дел

В современных рыночных экономических отношениях важнейшей детерминантой благополучного развития общества выступает функция товарообмена. Одной из правовых форм ее реализации является установление гражданских правоотношений, в частности, путем применения соответствующих договорных конструкций. В процессе или в связи с осуществлением своей основной - правоохранительной - функции и для эффективного ее исполнения органы внутренних дел неизбежно становятся участниками отношений по поводу перемещения материальных благ, как и обычные хозяйствующие субъекты активно применяя договор в установлении, изменении или прекращении гражданско-правовых отношений¹. Поэтому органы внутренних дел, реализуя правоохранительные функции, систематически вступают в правоотношения, которые непосредственно связаны с гражданскими, в том числе, выступая в качестве субъектов договорных обязательств.

Осуществляя деятельность в сфере борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и общественной безопасности, защиты прав и интересов граждан и организаций, органы внутренних дел, вместе с тем, являются и субъектами гражданских правоотношений.

Развитие российского общества в условиях рыночных отношений определило и специфику правового статуса органов внутренних дел Российской Федерации как юридических лиц. Тем более, что обеспечение

¹Маркелов Д. С. Принцип свободы договора и особенности его реализации в договорах с участием органов внутренних дел: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2008. С.3.

органов внутренних дел необходимыми средствами для осуществления профессиональной деятельности приобрело особую актуальность. В связи с этим появилась объективная потребность поиска новых внутренних ресурсов и источников финансирования. На решение соответствующих задач направлено участие определенных подразделений органов внутренних дел в договорных отношениях на возмездной основе в качестве самостоятельных юридических лиц, способных заключать в рамках действующего законодательства различные договоры, с другими субъектами гражданского права.

Однако реализация договора как правового института в сфере функционирования органов внутренних дел имеет существенные особенности, проявляющиеся в его содержании, порядке заключения и оформления, а также в специфических чертах ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорного обязательства.

Прежде всего, следует отметить, что органы внутренних дел являются особым субъектом гражданско-правовых отношений, поскольку в силу своего общего правового статуса они вносят в эти отношения черты и элементы императивного характера. Это проявляется в том, что при заключении договоров органы внутренних дел руководствуются не только общими нормами гражданского права, но и ведомственными нормативными актами, в которых содержатся нормы, регламентирующие отдельные виды договорных отношений.

В частности, порядок заключения договоров на охрану объектов подчиняется, общим правилам, установленным для гражданско-правовых договоров. Однако, издание административного акта, регулирующего порядок осуществления соответствующей деятельности, не распространяя своего влияния на другого участника, может оказывать определенное воздействие на содержание конкретного договорного отношения, что может проявляться в наличии некоторых административно-правовых элементов в самом договоре.

Известно, что договор является наиболее распространенным основанием

возникновения гражданско-правового обязательства между субъектами, например, подразделением вневедомственной охраны и собственником имущества. Заключению договора об охране объекта между подразделением вневедомственной охраны и собственником предшествует серьезная предварительная работа по обследованию принимаемого под охрану объекта. Оно является обязательной составной частью общего комплекса мероприятий по подготовке к заключению договора об охране объектов и приему его под охрану. Только по результатам предварительного обследования объекта между собственником и подразделением вневедомственной охраны может быть заключен договор.

В юридической литературе выделяют следующие основные предпосылки участия органов внутренних дел в договорных отношениях и их особенности²:

- заинтересованность органов внутренних дел в участии в данных отношениях в связи с возможностью получать дополнительные доходы;
- практическая потребность государства в участии данных субъектов в договорных отношениях;
- соответствие основных направлений деятельности органов внутренних дел характеру и содержанию возникающих договорных отношений.

Договоры с участием органов внутренних дел считаются заключенными, если они соответствуют следующим правилам.

Во-первых, они должны быть составлены в письменной форме, т.к. участником является юридическое лицо (ст. 161 ГК РФ).

Во-вторых, они должны быть подписаны уполномоченными на то лицами. Договоры от имени юридических лиц вправе подписывать их исполнительные руководящие органы или надлежащие представители. От лица органа внутренних дел договоры, как правило, подписываются начальником (заместителем начальника) подразделения, являющегося юридическим лицом. При этом указываются должность подписывающего их лица, номер и дата

² Банина О.А. Договорные отношения с участием органов внутренних дел Российской Федерации (на примере милиции общественной безопасности: Монография. - Калининград: КЮИ МВД России. 2004. С.36 - 41.

документа, уполномочивающего его на заключение договоров. Таким документом могут быть доверенность или иной документ, подтверждающий правомерность действий представителя: копия или выписка из приказа, утвержденного положения о структурном подразделении (филиале, представительстве) или из должностной инструкции, которыми ему предоставляется право заключать договоры от имени данной организации.

В-третьих, поскольку смысл договора состоит в соглашении, то тем самым его заключение предполагает выражение воли каждой из сторон и ее совпадение³, поэтому между участниками должно быть достигнуто соглашение по всем существенным (обязательным, необходимым и достаточным для договоров данного вида) условиям договора.

Исследование особенностей заключения, оформления и содержания договоров с участием органов внутренних дел позволяет сделать вывод о том, что на формирование условий этой группы договоров, определяющим фактором является стадия преддоговорных отношений сторон. Причем, договоры с участием органов внутренних дел не относятся к публичным договорам, а являются свободно заключаемыми договорами по воле обеих сторон.

В соответствии с правилами ст. 434 ГК существенными условиями являются:

- условия о предмете договора;

- условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида;

— все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение (цена, порядок расчетов, срок действия договора, права и обязанности, ответственность сторон).

Независимо от того, устанавливаются ли существенные условия непосредственно законом или выводятся из характера какого-либо вида договора, их число должно быть минимальным и ограничиваться лишь теми, без которых невозможно само существование договора. Третья группа

3 См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая. Общие положения. - М.: "Статут", 2001. С. 193.

существенных условий, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение, никаким ограничениям не подвергается. Эти условия могут касаться способа, сроков, места исполнения договорных обязательств и т. д. Требуется лишь, чтобы они: выходили за рамки тех существенных условий, которые отнесены к первым двум группам.

Большое место занимают обычные и случайные условия, обладающие такой же силой, как и существенные. Под обычными понимаются условия, которые направлены на конкретизацию существенных условий договора, определенных законом. Случайными считаются условия договора, отклоняющиеся от условий, обычно применяемых в договорной практике.⁴

Сложные юридические составы как основания возникновения договорных отношений с участием различных подразделений милиции общественной безопасности, состоящие из административного акта и договора, заключенного на его основе, вносят в возникающие отношения элементы административно-правового регулирования, проявляющиеся в порядке заключения договора, а также в наличии некоторых специфических, не свойственных аналогичным договорам, правах и обязанностях сторон.

Однако современное развитие рыночных отношений, предполагающих хозяйственную самостоятельность и независимость их субъектов, требует максимального снижения роли административно-императивных правил и в договорах с участием органов внутренних дел и, соответственно, увеличения роли гражданско-правовых диспозитивных начал.

Однако органы внутренних дел Российской Федерации, являясь особым субъектом гражданско-правовых договорных отношений, вносят в них особые элементы, не характерные для гражданско-правовых отношений. Поскольку черты, присущие методу гражданско-правового регулирования, в большинстве случаев корректируются свойствами, более присущими административно-правовому методу, основанному на власти и подчинении сторон. При этом,

⁴ См.: Хужин С.М. Нетипичные договоры с участием органов внутренних дел: Учебное пособие. - Н.Новгород, 1997. С. 4.

сторона, участвующая в договорных отношениях с конкретным органом внутренних дел, заранее предполагает участие в них субъекта, обладающего властными правами и обязанностями, так как именно в этом и проявляется основной смысл и целенаправленность договорного правоотношения.. Поэтому складывающиеся отношения не могут быть полностью лишены императивных условий, соответствующих правовому статусу органов внутренних дел Российской Федерации. Однако приоритетной основой договорных отношений органов внутренних дел как юридических лиц должен быть принцип свободы договора, а не свойственные административно-правовому методу черты, основанные на власти и подчинении сторон.

Необходимо обратить внимание на то, что следует разграничивать административные отношения органа внутренних дел как субъекта управленческой деятельности от гражданско-правовых отношений органа внутренних дел как юридического лица в гражданском обороте.

По своему содержанию гражданско-правовые договоры подвергаются классификации исходя из различных признаков⁵. Важнейшей является классификация *по признаку направленности договоров*.

Первую группу составляют договоры, направленные на передачу имущества. Этот вид договоров является особенно распространенным в гражданском обороте. К их числу следует отнести договоры имущественного найма, заключаемые органами внутренних дел: аренды помещений, зданий, сооружений. Также к этому виду договоров относятся и многочисленные договоры купли-продажи, заключаемые органами внутренних дел с предприятиями торговли и другими организациями, направленные на материальное обеспечение их деятельности.

Вторая группа - это договоры по выполнению работ. В частности, к ним относятся широко применяемые в хозяйственной деятельности органов

⁵Банина О.А. Договорные отношения с участием органов внутренних дел Российской Федерации (на примере милиции общественной безопасности): Монография. - Калининград: КЮИ МВД России. 2004. С.45-49.

внутренних дел договоры подряда. Наиболее часто заключаются следующие виды договоров подряда: договор подряда на капитальный и текущий ремонт зданий и сооружений; на техническое обслуживание и ремонт криминалистической и оперативной техники; на техническое обслуживание и ремонт средств связи; на техническое обслуживание и ремонт компьютерной и организационной техники; на техническое обслуживание автотранспортных средств и другие.

К третьей группе относятся договоры, направленные на предоставление различного рода услуг. Данный вид договоров является достаточно распространенным в гражданско-правовых отношениях с участием органов внутренних дел. Так, органы внутренних дел заключают с предприятиями связи договоры о предоставлении услуг связи по безналичным расчетам. На основе этих договоров осуществляется пересылка почтовых и телеграфных отправок, пользование городской и междугородней телефонной связью.

Кроме этих услуг в своей практической деятельности органы внутренних дел вступают в гражданско-правовые отношения *по хранению*. Из числа обязательств по хранению с участием органов внутренних дел следует, прежде всего, отметить обязательства по хранению денег, ценностей, вещей и других вещественных доказательств, изъятых соответствующими подразделениями при производстве дознания и предварительного следствия.

Государство в лице органов внутренних дел осуществляет *охрану всех форм собственности* независимо от субъективного состава собственников. Охрана собственности, как отмечалось ранее, - одна из основных задач, стоящих перед органами внутренних дел. Практически все подразделения прямо или косвенно связаны с охраной имущественных прав собственников: подразделения уголовного розыска и по борьбе с экономическими преступлениями; подразделения государственной автомобильной инспекции; патрульно-постовая служба и другие службы.

Договор об охране объектов подразделениями вневедомственной охраны,

являясь разновидностью гражданско-правовых договоров, получил широкое распространение. Договоры этого рода регламентируются специальными нормами, содержащимися в ведомственных актах, а также общими положениями гражданского права, в которых содержатся положения, регламентирующие отдельные виды договорных отношений. Порядок их заключения имеет определенные особенности, которые характерны только для данного вида договоров⁶.

На договор об охране объектов распространяются нормы ГК РФ, закрепляющие общие положения об обязательствах.

Предметом договора является оказание услуг по организации и обеспечению охраны имущества собственников от расхищения и повреждения, а также поддержание установленного пропускного режима.

Правоотношение по охране объектов, как правило, возникает из взаимного соглашения сторон – договора. Однако иногда оно может возникать из двух юридических фактов: административного акта и договора. Акт компетентного государственного органа, устанавливающий перечень объектов, подлежащих охране, является предпосылкой заключения договора. Такое включение в гражданско-правовые отношения отношений административных накладывает определенный отпечаток на сам договор.

К четвертой группе относятся договоры, направленные на выполнение обязательств с участием кредитных организаций. Они складываются из двух основных видов договоров: займа и банковского кредита. В настоящее время органы внутренних дел используют данные виды договоров с кредитными организациями преимущественно дополнительно к обязательствам, рассмотренным выше.

Таким образом, органы внутренних дел Российской Федерации наряду с

⁶ См.: Банина О.А. Особенности заключения и содержания договоров с участием органов внутренних дел Российской Федерации. (по материалам милиции общественной безопасности): Учебное пособие. - Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2003. С. 21.

выполнением задач по борьбе с преступностью, охране общественного порядка и общественной безопасности, прав, а также интересов граждан и организаций, являются субъектами разнообразных гражданских договорных правоотношений.

Вместе с тем, вступая в договорные отношения подразделения органов внутренних дел принимают на себя определенные обязанности по надлежащему исполнению условий договоров, так как для нормального развития гражданского оборота необходимо, чтобы его участники надлежащим образом исполняли взятые на себя обязательства. В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения сторонами своих обязанностей возникают имущественные потери у контрагента, что влечет неблагоприятные отрицательные последствия не только у него, но и для общества в целом. Именно в целях предотвращения подобных правонарушений и устранения их неблагоприятных последствий и устанавливается имущественная ответственность⁷.

Определенные особенности присущи и гражданско-правовой ответственности органов внутренних дел РФ за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорного обязательства. В процессе рассмотрения проблемы гражданско-правовой ответственности необходимо учитывать некоторые общие исходные положения, без уяснения которых невозможно перейти к анализу специфики ответственности, наступающей в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения договорных отношений с участием органов внутренних дел Российской Федерации.

Так, применение гражданско-правовой ответственности связано с возмещением убытков, компенсацией причиненного реального ущерба и упущенной выгоды, уплатой неустойки и т.п.

Ответственность сторон определяется, прежде всего, в соответствии с

⁷ Ручкин О.Ю. Организационно-правовые аспекты участия органов внутренних дел РФ в договорных обязательствах: Дис...канд. юрид. наук. - М., 1997. С.125.

общими условиями гражданско-правовой ответственности (главой 25 Гражданского кодекса Российской Федерации).

По общему правилу, ответственность наступает при наличии следующих условий:

- убытков, понесенных кредитором;
-

противоправного поведения должника, выраженного в нарушении возложенных на него обязанностей и прав других субъектов договорного отношения (неисполнение или ненадлежащее исполнение договорного отношения);

- причинной связи между неправомерным поведением должника и понесенными кредитором убытками;
-

вины должника.

Привлечение к гражданско-правовой ответственности органов внутренних дел Российской Федерации за неисполнение или ненадлежащее исполнение договорных отношений показывают, что ей присущи следующие специфические черты.

Во-первых, органы внутренних дел, как участники договорных отношений, в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения несут ограниченную гражданско-правовую ответственность. Это проявляется в том, что возмещению подлежит только реальный ущерб (упущенная выгода, определяемая в соответствии со статьей 15 ГК РФ, возмещению не подлежит). Хотя гражданское законодательство исходит из принципа полного возмещения причиненных убытков, ограниченный размер гражданско-правовой ответственности не противоречит статье 400 ГК РФ и является особенностью, присущей договорным отношениям с участием органов внутренних дел Российской Федерации.

Во-вторых, органы внутренних дел Российской Федерации, как участники договорных отношений, несут гражданско-правовую ответственность при наличии виновного поведения в действиях конкретных

участников, выступающих от имени органа внутренних дел.

В-третьих, одним из специальных условий привлечения к гражданско-правовой ответственности органа внутренних дел, является установленный компетентным государственным органом (органом дознания, следствия или судом) факт правонарушения, закрепленный в установленной процессуальной форме. В некоторых договорах (например, в договоре об охране объектов) могут быть предусмотрены определенные условия: установление компетентным органом факта кражи, грабежа, разбойного нападения, уничтожения или повреждения имущества. Указанными органами также должен быть установлен ущерб, причиненный противоправными действиями.

Таким образом, вступая в договорные отношения подразделения органов внутренних дел, принимают на себя определенные обязанности по надлежащему исполнению договоров, поскольку для нормального развития гражданского оборота необходимо, чтобы его участники именно надлежащим образом исполняли договорные условия. В случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения стороной своих обязанностей могут возникнуть имущественные потери и другие неблагоприятные последствия как для другой стороны, так и общества в целом.

На современном этапе правовой статус органов внутренних дел Российской Федерации в сфере гражданского оборота не обеспечивает достаточно эффективное регулирование и развитие гражданско-правовых отношений, необходимых для удовлетворения потребностей, обусловленных спецификой деятельности органов внутренних дел. В связи с этим представляется необходимым формирование и развитие законодательной и ведомственной правовой регламентации договорной работы, а также расширение общего правового статуса органов внутренних дел, как участников гражданско-правовых отношений.