

# ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ТА ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

УДК 342.9:351.74

**О. О. Панова**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративної діяльності поліції  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## УКЛАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ІЗ ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

*Розглянуто теоретико-методологічні визначення укладання адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки. Встановлено, що найбільшу кількість адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки України складають договори, головним суб'єктом яких виступають правоохоронні органи. Досліджено, що укладання адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні доречно розглядати за предметом правового регулювання: договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про вступ громадян на державну службу.*

**Ключові слова:** адміністративний договір, забезпечення, публічна безпека, адміністрування, виконавча влада, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Взятий курс на інтеграцію України в європейський простір призвів до радикальних не лише геополітичних наслідків, але й до зміни всього політико-економічного простору та реорганізації управлінської діяльності в середині країни. Вектор децентралізації влади призвів до необхідності переосмислення правових форм та методів адміністративної діяльності органів державної влади та особливостей їх застосування. Так, на нашу думку, необхідним є відмова від владно-командної монополії державної влади та переходу до рівних та партнерських публічних відносин, що дозволить акцентувати на демократичному характері влади всередині країни та забезпечить розвиток національної безпеки, а тим самим і публічної безпеки України. У зв'язку із чим актуальним є розгляд та дослідження особливостей укладення адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретично-концептуальні засади визначення адміністративного договору містяться в роботах українських і зарубіжних вчених різних історичних періодів: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, О.І. Галагана, Л.В. Ковалю, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики та інших. Низку питань щодо забезпечення публічної безпеки висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі, в журналах та виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені укладенню адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність нашого дослідження.

**Мета статті.** Метою статті є визначення особливостей та напрямів удосконалення укладення адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: проаналізувати природу адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки в Україні; надати характеристику основних видів адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи розглядати правову природу адміністративних договорів, варто враховувати, що саме завдяки визнанню в адміністративному праві диспозитивного методу це дозволяє сторонам адміністративного процесу укладати адміністративні договори на основі узгодженості та доцільності вирішення спільних завдань в адміністративних правовідносинах [16, с. 47]. А відтак диспозитивний характер договірних відносин в адміністративному праві дозволяє поширити на його конструкцію й деякі елементи цивільно-правового договору. У зв'язку із цим окремі вчені-адміністративісти справедливо зауважують, що адміністративний договір у системі правових зв'язків займає проміжне місце між адміністративним актом (одностороннім волевиявленням державного органу влади) і договором приватноправового характеру. Виконавча влада для забезпечення своєї діяльності використовує трудові та цивільно-правові договори. Водночас адміністративний договір – це один із договорів, за допомогою яких державна адміністрація здійснює управлінські функції [1; 13].

У свою чергу, О.І. Харитонова характеризує адміністративний договір як угоду, укладену суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим якої визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін. [2, с. 291]. За К.К. Афанасьєвим, адміністративний договір – це добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один (чи більше) з яких наділений владними або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчого чи розпорядчого характеру, яка укладена у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [3, с. 108; 19, с. 31].

Найбільше в цьому контексті нам імпонує позиція В.К. Колпакова та О.В. Кузьменко, які адміністративний договір тлумачать як систему взаємних зобов'язань між зазначеними в акті управління суб'єктами, формування і виконання яких має на меті виконання визначених державою завдань. В адміністративному договорі інтегровано функції публічної адміністрації та сторін. До функцій держави (органів публічної адміністрації) належать: визначення задачі; вибір виконавців; прийняття адміністративного акта, що зобов'язує сторін до вступу в договірні відносини; встановлення відповідальності сторін за відмову від участі в договірних відносинах; оцінка діяльності сторін та юридичне визнання того, що задачу вирішено [21, с. 89].

Проте визнаючи роль доктринального тлумачення визначення, адміністративного договору, необхідно підкреслити, що низка нормативно-правових актів закріплює офіційне визначення такої правової форми адміністративної діяльності, як адміністративний договір. Так, у Кодексі адміністративного судочинства у п. 16 ч. 1. зазначено, що адміністративний договір – спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно-владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [11]. У свою чергу, Вищий господарський суд в одному зі своїх рішень роз'яснює, що «характерною особливістю адміністративних договорів є те, що вони укладаються у зв'язку з реалізацією функцій управління здебільшого між учасниками так званих горизонтальних управлінських відносин, які, будучи носіями владних повноважень, є юридично рівними і не знаходяться в підпорядкуванні один одному. Це можуть бути договори про делегування владних повноважень від одного органу до іншого (наприклад, повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування). При цьому таке делегування, яке можливе лише у

випадках, передбачених законом, не порушує юридичної рівності сторін» [19].

Таким чином, з огляду на загальні ознаки, які притаманні будь-якому адміністративному договору, ми маємо можливість визначити адміністративний договір із питань забезпечення публічної безпеки в Україні як договір, однією зі сторін якого є суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесено сферу забезпечення публічної безпеки. Метою укладення договору є реалізація державно-владних повноважень на забезпечення публічної безпеки, тим самим підтримуючи національну безпеку України та реалізуючи надані державним органам права.

Водночас використання такого правового засобу управління, як адміністративний договір, істотно розширює для держави можливості раціонально і з більшою ефективністю виконувати покладені на неї публічні обов'язки. Укладення адміністративного договору дає ті переваги, які він у собі несе, стає спонуканням до дії для обох сторін. Орган публічної адміністрації в кожній конкретній справі повинен обґрунтувати свій вибір між двома засобами впливу і вирішити, що краще використовувати: пряму вказівку чи угоду [9; 24].

Розкриваючи зміст укладення адміністративного договору з питань забезпечення публічної безпеки, необхідно розглянути класифікацію існуючих адміністративних договорів.

Так, класифікація адміністративних договорів була предметом наукового дослідження в різних роботах учених-правознавців, зокрема вчених-адміністративістів, у різні періоди. Так, слід указати про наукові напрацювання В.В. Іванова, котрий за якісними відмінностями в правовому результаті виділяє нормативний договір (виступає джерелом нормативного регулювання) та індивідуальний юридичний договір (виступає джерелом піднормативного регулювання) [8; 10, с. 100].

О.В. Дьомін пропонує всі договори за функціонально-змістовною природою розділяти на індивідуальні (юридичні факти) і нормативні (джерела права) [5, с. 15–21]. За юридичними властивостями адміністративні договори поділяють на правовстановлюючі та правозастосовні [12, с. 87–90; 15, с. 54], тобто договори нормативного змісту та договори як юридичні факти. Нормативні договори укладаються між державними органами, що мають правотворчі повноваження, виступають джерелом права. За змістом Д.М. Бахрах пропонує вирізняти організаційні договори та договори змішаного типу, в яких організаційні питання пов'язані з трудови-

ми, майновими [4, с. 123]. Низка інших науковців (Ю.М. Старілов [20, с. 480], К.К. Афанасьєв [3, с. 59], Ж.В. Завальна [7, с. 124–125]) теж вивчали це питання. Найбільш повну класифікацію адміністративних договорів запропонував Р. Куйбіда у 2008 року відповідно до предметного критерію [14, с. 35–36]. Власну класифікацію адміністративних договорів, що регламентують особливості діяльності органів державної влади, запропонував О.М. Ярмач [25, с. 167–169; 10, с. 100].

Проте в рамках нашого дослідження ми схиляємось до І. Синдєєва, який пропонує таку класифікацію адміністративних договорів: залежно від мети суб'єктів, що укладають такий договір, – нормативні й індивідуальні; за кількістю учасників – двосторонні та багатосторонні; за ознакою формальної рівності суб'єктів – рівноправні й нерівноправні; залежно від обов'язковості виконання договору – добровільні та примусові; залежно від форми адміністративного договору – письмові, усні та спеціальні; за предметом правового регулювання – договори про компетенцію, договори про співпрацю, договори про вступ громадян на державну службу (службові контракти) [18, с. 113–126; 6, с. 29].

З урахування того, що в рамках нашого дослідження предметом адміністративного договору є відносини, що виникають із приводу забезпечення публічної безпеки, ми здійснимо аналіз такого роду угод у залежності від предметного фактору, поділивши їх на договори, що розмежовують повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки; договори про співпрацю щодо забезпечення публічної безпеки та договори про вступ громадян на службу до державних органів, головним завданням яких є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки (до органів поліції).

По-перше, адміністративні договори, що розмежовують повноваження у сфері забезпечення публічної безпеки. У рамках курсу на децентралізацію влади прийнятним є використання досвіду ЄС, де в договорі здійснюється розмежування компетенції ЄС і компетенції, що зберігається за державами-членами; угоди, що укладається між федеративними органами та суб'єктами федерації. Слід погодитись із думкою професора В. Федоренка [23], який зазначає, що сьогодні в Україні не існує правової бази, яка б надавала можливість Уряду та органам місцевого самоврядування укладати такі договори.

По-друге, адміністративні договори про співпрацю щодо забезпечення публічної без-

пеки. Так, адміністративний договір про спільну діяльність (іншими словами, договір про співпрацю) головним завданням ставить об'єднання зусиль для здійснення ефективного управління в тих сферах суспільного життя, де дій одного органу управління недостатньо. Наприклад, договори про співпрацю дозволяють співпрацювати органам державної влади та органам місцевого самоврядування у сфері їх спільної компетенції. Предметом цих договорів є взаємодія і координація органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері спільних інтересів, якими в нашому випадку виступають забезпечення у сфері публічної безпеки. До цієї групи входять різні договори про спільну управлінську діяльність, про обмін інформацією, про організацію спільних заходів і так далі [17, с. 79] (наприклад, тристоронній Меморандум про партнерство та співпрацю між державною адміністрацією Святошинського району в м. Києві, Київським міським громадським формуванням із охорони громадського порядку і державного кордону «Муніципальна варта» та Святошинським управлінням поліції Головного управління Національної поліції у м. Києві щодо спільної роботи в забезпеченні правопорядку, безпеки дорожнього руху і запобігання злочинів [22]).

По-третє, договори про вступ громадян на службу до державних органів, головним завданням яких є надання послуг у сфері забезпечення публічної безпеки (до органів поліції). На наш погляд, даний вид договорів є опосередкований до забезпечення публічної безпеки, адже основна мета їх – кадрове забезпечення публічної безпеки. Наприклад, Закон України «Про Національну поліцію» в ст. 63 визначає умови щодо проходження служби в поліції.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, аналіз науково-методичного та правового матеріалу встановив складність визначення укладення адміністративних договорів із питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Було встановлено недосконалість правової системи України, яка наряду з країнами Європейського співтовариства досі не має правової регламентації договорів про розмежування компетенції, хоча курс на децентралізацію влади вже визначений, проте досі є спірні питання щодо повноважень між державними органами та органами місцевого самоврядування, що в деяких випадках породжує недосконалість та звужує повноту забезпечення публічної безпеки, надаючи чіткої позиції щодо тактики дій, меж втручання, адміністратив-

но-розпорядчих та інших повноважень суб'єктів забезпечення публічної безпеки в Україні.

### Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький, В.М. Гаращук та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Харків: Право, 2000. 520 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. У 2 т. / за ред.: В.Б. Авер'янова. Київ: ТОВ «Видавництва «Юридична думка», 2007. Т. 1. Загальна частина. 583 с.
3. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управ-ління (теоретико-правовий аспект): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002. 173 с.
4. Бахрах Д.Н., Российский Д.Н., Старілов Ю.Н. Административное право: учеб. для вуз. 2-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2005. 800 с.
5. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т. 1998. 93 с.
6. Заболотна Н.Я. Адміністративно-правові договори: деякі особливості юридичної техніки творення. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». Херсон, 2017. Вип. 1. Т. 1. С. 28.
7. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2010. 369 с.
8. Иванов В.В. К вопросу об общей теории договора. Государство и право. Москва, 2000. № 12. С. 73–79.
9. Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. Москва, 2000. 158 с.
10. Ілюшук О.М. Класифікація адміністративних договорів, що використовуються у діяльності правоохоронних органів. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. Львів, 2014. Вип. 2. С. 99. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs\\_2014\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvlduvs_2014_2_14) (дата звернення: 05.02.2018).
11. Кодекс адміністративного судочинства: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36. № 37. Ст. 446.
12. Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды. Журнал российского права. Москва, 1998. № 7. С. 83–91.
13. Короєд С.О. Адміністративний договір як форма взаємодії інститутів місцевої публічної влади. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Херсон: Херсонський державний університет, 2015. Випуск 3. Том 2. С. 99–102.
14. Куйбіда Р. Адміністративний договір: питання законодавства, доктрини і практики. Вісник

- Вищого адміністративного суду України. Київ, 2008. № 3. С. 27–39.
15. Савостин А.А. Административно-правовой договор в системе регулиро–вания общественных отношений (понятие, классификация). Юрист. 2001. № 11. С. 52–55.
  16. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин : наук. видання. Київ: Видавничий Дім «Ін. Юре», 2000. 68 с.
  17. Сидор М.Я. Договірні-правова форма в системі взаємодії місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право. Ужгород, 2015. Вип. 30, т. 2. С. 75.
  18. Синдеева И.Ю. Административный договор как институт административного права: дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.14 / Федеральный государственный образовательный учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации». Москва, 2009. 184 с.
  19. Синьов О.В. Ознаки та сутність адміністративного договору. Наук. праці : наук.-метод. журн. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. Вип. 171. Т. 183: Юриспруденція. Соціологія. С. 29–33. URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukraci/sociology/2012/183-171-8.pdf> (дата звернення: 07.02.2018).
  20. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Москва: Норма, 2002. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 600 с.
  21. Струкова В.Д. Місце адміністративного договору в приватно-правовому партнерстві. Науковий вісник академії внутрішніх справ України. Київ. 2016. № 2 (99). С. 86.
  22. У Святошинському районі почне діяти Муніципальна варта URL: <https://kyivcity.gov.ua/news/55229.html> (дата звернення: 6.02.2018).
  23. Федоренко В. Успіх реформи ґрунтується на повазі до демократії та верховенства права. Голос України. 2016. № 3 128 (6382). С. 5.
  24. Чабан В. П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. Київ, 2015. № 2. С. 63. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau\\_2015\\_2\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npnau_2015_2_14) (дата звернення: 07.02.2018).
  25. Ярмач О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Державний НДІ МВС України. Київ, 2009. 238 с.

### **Панова О. А. Заключение административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности**

*Рассмотрено теоретико-методологическое определение заключения административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности. Установлено, что наибольшее количество административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности Украины составляют договоры, главным субъектом которых выступают правоохранительные органы. Исследовано, что заключение административных договоров по вопросам обеспечения публичной безопасности у Украины уместно рассматривать в соответствии с предметом правового регулирования: договоры о компетенции, договоры о сотрудничестве, договоры о вступлении граждан на государственную службу.*

**Ключевые слова:** административный договор, обеспечение, публичная безопасность, администрирование, исполнительная власть, местное самоуправление.

### **Panova O. O. Conclusion of administrative agreements on the issues of ensuring public safety**

*Theoretical and methodological definitions of the conclusion of administrative agreements on the issues of public safety provision have been researched. It has been established that the large number of administrative agreements on the issues of ensuring public safety of Ukraine are contracts, where the main subject are law enforcement agencies. It has been researched that the conclusion of administrative agreements on the issues of public safety provision in Ukraine should be considered according the object of legal regulation – competence agreements, cooperation agreements, agreements on citizens' entry into the state service.*

**Key words:** administrative agreement, provision, public safety, administration, executive power, local self-government.