

УДК 351.74+342.95

DOI: 10.31733/17-03-2023-34-36

**Іван ЩЕНКО**

начальник ГУНП у Вінницькій області,  
кандидат юридичних наук

### **ЩОДО РОЗУМІННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ У СФЕРІ ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

У сфері забезпечення публічної безпеки першочергове значення мають права і свободи людини і громадянина; верховенство права. З цією метою органи Національної поліції використовують відповідні адміністративно-правові інструменти у сфері реалізації превентивної функції держави. Пріоритетними є договірні (мирні) засоби забезпечення публічної безпеки і порядку, своєчасність і адекватність заходів захисту публічних (суспільних) інтересів реальним і потенційним загрозам. При цьому, вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення публічної безпеки і порядку обумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз публічним інтересам [1, с. 35-36].

На початку вкажемо, що у відповідності до КАС України, 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 [2]. В контексті вказаного, законодавець розглядає адміністративний договір через призму правового акту, а також акцентує увагу, що однією стороною обов'язково повинен бути суб'єкт владних повноважень.

Слушною є наукова позиція авторів навчального посібника «Загальне адміністративне право», які звертають увагу, що з огляду на відсутність в Україні спеціального нормативного акта з питань адміністративно-договірної форми роботи публічної адміністрації можна сформулювати лише найбільш загальні юридичні передумови адміністративного договору: адміністративний договір є інструментом діяльності публічної адміністрації, спрямованим на регулювання конкретного випадку (ситуації), а відтак – ним не можуть встановлюватися норми права, тобто загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування; адміністративний договір може укладатися лише у межах компетенції відповідного суб'єкта публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися лише у тому випадку, коли нормативний акт не вимагає від суб'єкта публічної адміністрації діяти в іншій формі, наприклад шляхом видання адміністративного акта; адміністративний договір може з'явитися лише у добровільному порядку, тобто шляхом погодження волі його сторін; адміністративний договір має укладатися винятково у письмовій формі; у разі якщо адміністративний договір зачіпає інтереси третіх осіб, такі особи мають погоджувати його зміст [3, с. 296].

У свою чергу, Р. Мельник звертає увагу, що чимало органів публічної адміністрації укладають один з одним угоди, які насправді є адміністративними договорами. Помиляючись щодо сутності таких договірних відносин, останні можуть з часом стикнутися з низкою проблем, пов'язаних, наприклад, з необхідністю виконання взятих на себе обов'язків. Для них може стати великою несподіванкою бажання їх контрагента через адміністративний суд вимагати виконання того або іншого положення укладеної угоди [4, с. 251].

Слушною є наукова позиція О. Джафарової, яка досліджуючи місце адміністративних договорів в адміністративній діяльності правоохоронних органів, доводить, що останніми доцільно розуміти добровільну угоду двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними або делегованими

повноваженням у правоохоронній сфері з приводу вирішення питань виконавчого та розпорядчого характеру щодо організації та здійснення охорони прав і свобод громадян, громадського порядку забезпечення громадської безпеки, попередження та припинення правопорушень, яка укладається у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [5, с. 110].

Всі вищезазначені вчені звертають увагу на реалізації адміністративних договорів в діяльності органів публічної адміністрації, які мають важливе значення у спільній, взаємозлагодженій діяльності з метою досягнення загальної мети діяльності останніх

Безпосередньо переходячи до розгляду діяльності Національної поліції в частині реалізації адміністративно-правового інструменту, як адміністративний договір, варто вказати наступне. Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію», остання реалізує охоронну функцію. Як зазначають вчені, суть охоронної функції полягає у тому, що поліція має охороняти на договірних засадах майно громадян, колективне і державне майно, а також майно іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб і громадян, осіб без громадянства; забезпечувати захист фізичних осіб, охорону свідків, потерпілих та інших осіб за їх зверненням, якщо їх життя, здоров'я і майно перебувають у небезпеці у зв'язку з наданням ними допомоги правоохоронним органам у запобіганні та розкритті злочинів. Отже, охоронна функція передбачає реалізацію Національною поліцією комплексу заходів, спрямованих на забезпечення особистої безпеки людини та захищеності від протиправних посягань належних як індивідуальним, так і колективним суб'єктам цінностей [6, с. 32-33]. В той же час, реалізуючи охорону на договірних засадах органи поліції здійснюють превентивні та профілактичні заходи, що у свою чергу підсилює рівень безпеки в громадських місцях.

В. Фелик доречно звертає увагу, що запровадження практики укладення адміністративних договорів про взаємодію між територіальними органами поліції та громадою відповідного міста, села або селища матиме позитивний ефект, який буде виражатися в тому числі і в підвищенні результативності профілактичної діяльності. Звичайно, для цього необхідно розробити та прийняти спеціальний закон [7, с. 384].

В той же час доречно відмітити, що протягом останнього часу ГУНП у Вінницькій області підписано ряд меморандумів з органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства спрямовані на забезпечення публічної безпеки та порядку, зниження злочинності в регіоні, а також підвищення рівня превентивної функції держави. Серед останніх меморандумів доцільно назвати:

– меморандум створення «Офісу поліцейського» щодо надання послуг в напрямку ювенальної превенції, створення безпеки в дитячому середовищі. Одним із пріоритетів напрямку роботи Національної поліції є протидія дитячій злочинності, профілактика негативних явищ в дитячому середовищі та вжиття заходів щодо профілактики вчинення кримінальних і адміністративних правопорушень дітьми. Поряд з цим, це продовження практики проведення в закладах освіти превентивних інформаційних заходів та роз'яснювальної роботи серед учнів для убезпечення дітей, вироблення нових методів з протидії булінгу та кібербулінгу, а також формування сучасних підходів для розвитку правової культури та виховання дітей на базі навчального закладу із залученням сучасних лідерів, які користуються повагою дітей [8];

– меморандум про співпрацю між відділом поліції № 4 Вінницького РУП ГУНП у Вінницькій області та філією «Липовецький райавтодор» дочірнього підприємства «Вінницький облавтодор відкритого акціонерного товариства «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України» щодо взаємодії у широкому діапазоні напрямів шляхом обміну актуальною інформацією, проведення спільних заходів, спрямованих на удосконалення форм і методів профілактики правопорушень, підвищення рівня дорожньо-транспортної дисципліни [9];

– меморандум щодо запровадження «Вихователь безпеки». Створення безпечного освітнього середовища залежить від багатьох складових – дотримання відповідних технічних, будівельних санітарних вимог, вимагає співпраці керівника закладу освіти, територіальних правоохоронних органів, учасників освітнього процесу: учнів, студентів, батьків, педагогічних працівників. Отже, в кожній територіальній громаді має бути спеціаліст із безпеки в освітньому середовищі, який опікуватиметься широким спектром безпекових питань та комунікуватиме з правоохоронними органами, громадою, закладами освіти тощо [10];

– меморандум про співпрацю та партнерство з усіма головами територіальних

громад Вінницької області щодо реалізації проекту «Поліцейський офіцер громади» [11]. Головне завдання поліцейського офіцера громади – орієнтуватися на потреби місцевого населення, підтримувати постійний контакт з мешканцями, щоденно забезпечувати порядок на своїй території, своєчасно реагувати на проблеми громади та запобігати вчиненню правопорушень [12].

Зазначені меморандуми становлять певний вид адміністративно-правових інструментів органів Національної поліції щодо реалізації превентивної функції держави.

Отже, адміністративний договір у сфері превентивної діяльності Національної поліції України становить собою певний вид правового акту, який укладається між органом Національної поліції з однієї сторони та суб'єктами публічної адміністрації з іншої, з метою реалізації превентивної функції держави спрямованої на забезпечення основних прав і свобод людини й громадянина; запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу суспільних факторів протиправного характеру; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню адміністративних та кримінальних проступків; вжиття заходів ювенальної превенції (індивідуальна профілактика з дітьми, виявлення фактів вчинення домашнього насильства та своєчасне реагування на них, тощо); посилення рівня публічної безпеки (посилення безпеки дорожнього руху та зменшення рівня дорожньо-транспортного травматизму, дотримання правил дозвільної системи); забезпечення безпечого середовища в країні.

1. Долинний А. В. Адміністративно-правове забезпечення Національною поліцією України публічної безпеки і порядку під час проведення масових заходів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 198 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/go/2747-15>.
3. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посібник. К. : Ваїте, 2014. 376 с.
4. Мельник Р. С. Система адміністративного права України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 417 с.
5. Джафарова О. В. Місце адміністративних договорів в адміністративній діяльності правоохоронних органів. Форум права. 2009. № 2. С. 108-111. URL: <http://dspace.univd.edu.ua/xmlui/handle/123456789/3181/>
6. Ластович Д. М. Адміністративно-правові засади надання поліцейських послуг в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2016. 224 с.
7. Фелик В. І. Адміністративно-правове забезпечення профілактичної діяльності Національної поліції України: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2017. 42 с.
8. Перший в Україні шкільний «Офіс поліцейського» відкрито у Вінниці. URL: <https://24.vn.ua/pershij-v-ukrayini-shkilnyj-ofis-politsejskogo-vidkryut-u-vinnyci/>
9. Поліція та райавтодор підписали меморандум про співпрацю щодо зниження аварійності на автошляхах. URL: <https://lyp.gov.ua/news/1619096224>.
10. На Вінниччині стартував пілотний проєкт «Вихователь безпеки». URL: <https://www.vinnitsa.info/news/na-vinnychchini-startuvav-pilotnyy-proyekt-vykhovatel-bezpeky-foto-i-video.html>.
11. На Вінниччині відкрили першу в області поліцейську станцію. URL: <http://vinnitsaok.com.ua/archives/963804>.
12. Поліцейський офіцер громади. URL: <https://www.npu.gov.ua/diyalnist/reforma-policiyi/policejskij-oficer-gromadi>.