

УДК 342.924:351.86

DOI <https://doi.org/10.32782/pdu.2022.3.49>**Г. Г. Лорткіпанідзе**

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

У статті визначено, що адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України – це публічні письмові угоди, укладені між суб'єктом владних повноважень, відповідальним за сферу національної безпеки, та іншими зацікавленими сторонами, з метою здійснення державних повноважень у забезпеченні національної безпеки України, координації дій та ресурсів між різними суб'єктами, зміцненню національної безпеки країни та розширенню міжнародної співпраці щодо гарантування миру.

Розкрито, що за своєю природою, адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України є інструментами, що виконують декілька функцій, включаючи структурно-організаційну, узгодження інтересів, стимулювання співпраці, демократизації управління, інформаційну та нормотворчу, що допомагає ефективно вирішувати питання захисту національної безпеки та підтримувати національну безпеку України, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенцій відповідних державних органів.

Визначено, що адміністративні договори у сфері забезпечення національної безпеки України є специфічними юридичними інструментами, які спрямовані на забезпечення безпеки країни та здійснення управлінських функцій в цій області, з наступними характерними особливостями: 1) порядок укладення та виконання регулюється публічним правом та внутрішньо-спеціальними нормами; 2) одна із сторін – суб'єкт владних повноважень, що має компетенцію щодо забезпечення національної безпеки; 3) зміст пов'язаний з управлінськими функціями щодо забезпечення національної безпеки; 4) основною метою укладання адміністративних договорів щодо національної безпеки є захист національної безпеки та підтримка миру, задоволення публічних потреб та забезпечення національних інтересів; 5) має безпосередні наслідки в публічній сфері; 6) передбачає застереження про виключні повноваження.

Ключові слова: адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративно-правові інструменти, державна політика, державне управління, національна безпека, національні інтереси, організаційні інструменти, правовий режим, процедури, суб'єкт.

Актуальність теми. Адміністративний договір є достатньо новою формою публічного адміністрування, можливості якої в диспозитивному регулюванні навіть охоронних правовідносин зумовлюють посилену увагу вчених і дослідників. Навіть те, що з часів прийняття Кодексу адміністративного судочинства України його нормативна дефініція була змінена, свідчить про постійний розвиток уявлень про особливість такого регулятора та необхідність додаткового осмислення [5, с. 43].

Незважаючи на наявність достатньої кількості праць, присвячених названому

явищу, на сьогодні навряд чи можливо говорити про наявність єдиного підходу до поняття та ознак, місця адміністративного договору в системі понять адміністративного права, та, зокрема, у сфері забезпечення національної безпеки України [5, с. 43].

Огляд останніх досліджень. Питання правового та організаційного впливу адміністративного права на сектор національної безпеки в Україні розкривали в своїх наукових працях такі вчені як В. Абалкін, В. Авер'янов, В. Андрійчук, В. Антонов, О. Бандурка, В. Бащук, Г. Білак, Ю. Ващенко, Р. Дацків, П. Дмитрук, О. Дудченко, А. Ілларіонов, Ю. Ков-

басюк, В. Ліпкан, Д. Лук'янов, В. Нижник, В. Пашинський, С. Погребняк, М. Сергієнко, О. Скакун, В. Смородинський, С. Чумаченко та інші.

Проте, враховуючи сучасні загрози на національну безпеку України, наукові дослідження щодо покращення ефективності адміністративного механізму забезпечення національної безпеки є вагомими та своєчасними.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного управління національної безпеки, позицій вчених та нормативно-правового базису, розкрити поняття та особливості адміністративних договорів у сфері забезпечення національної безпеки України.

Виклад основних положень. Згідно Кодексу адміністративного судочинства України, адміністративний договір це 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 [4].

Адміністративістами сформовано, що адміністративні договори є зовнішньою формою вираження публічного адміністрування, за допомогою якого впроваджується диспозитивний метод правового регулювання адміністративно-правових відносин між органами публічної адміністрації, а також між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами. Адміністративний договір (угода) застосовується суб'єктами публічної адміністрації в тих випадках, коли застосування адміністративних актів є недоречним / неможливим або недоцільним, зокрема в регулюванні відносин надання адміністративних послуг [2, с. 205].

С. Магда адміністративний договір визначає як засновану на адміністративно-правових нормах письмову дво- або багатосторонню угоду, укладену для задоволення публічних потреб, обов'язковим суб'єктом якої є орган державної влади та яка направлена на встановлення, зміну або припинення адміністративних прав і обов'язків сторін [6, с. 81–83].

За своєю природою, як вказує І. В. Потапенко, адміністративний договір є адміністративним актом підзаконного характеру, що приймається в рамках закону і наявної в уповноваженого державою органу компетенції. В процесі свого існування він виконує структурно-організаційну функцію, функцію узгодження інтересів, стимулюючу функцію, функцію демократизації управління, інформаційну та нормотворчу функції [7, с. 272–274].

О. Панова визначила 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 [8, с. 222].

Отже, адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України – це публічні письмові угоди, укладені між суб'єктом владних повноважень, відповідальним за сферу національної безпеки, та іншими зацікавленими сторонами, з метою здійснення державних повноважень у забезпеченні національної безпеки України, координації дій та ресурсів між різними суб'єктами, зміцненню національної безпеки країни та розширенню міжнародної співпраці щодо гарантування миру.

Юридичним значення адміністративного договору є те, що він ухвалюється: для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; для делегування публічно-владних управлінських функцій; для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; для врегулювання питань надання адміністративних послуг [2, с. 205].

Адміністративістами сформовано такі його ознаки: 1) одним з учасників адміністративного договору обов'язково є суб'єкт владних повноважень; 2) змістом адміністративного договору є права та обов'язки його учасників у публічній правовій сфері; 3) укладається на підставі

закону, тобто право суб'єкта владних повноважень укласти адміністративний договір має бути передбачене саме законом, а не підзаконними актами; 4) реалізується на нормах адміністративного права; 5) викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни й припинення правовідносин (меморандум про співпрацю), виникнення зміни, припинення прав і обов'язків його учасників (договори про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків) у публічній сфері; 6) метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; 7) адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права [2, с. 205–206; 3, с. 319].

С. Магда виділяє такі ознаки адміністративного договору: 1. Одна із сторін договору – суб'єкт владних повноважень. 2. Права та обов'язки сторін договору впливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта. 3. Договір укладається з метою задоволення публічних потреб. 4. Складовою предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які належать до змісту відповідної управлінської функції. 5. Порядок укладення та виконання угоди за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням у деяких окремих випадках норм цивільного права. 6. Адміністративний договір укладається в особливому процедурному порядку. 7. У адміністративні договори можуть вноситися так звані застереження про виключні повноваження суб'єкта владних повноважень. Вони передбачають для владарюючого суб'єкта можливість вже після укладення договору без згоди іншої сторони: 1) змінити положення договору в односторонньому порядку; 2) безпосередньо, без впливу суду, накласти нові обтяження на сторону; 3) давати нові додаткові вказівки з виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; 4) відмовлятися від продовження договору, якщо це відповідає «загальному благу». При цьому, інша сторона має право тільки на деяку «фінансову

рівність», тобто на відшкодування владою прямих збитків, але не в праві вимагати виконання зобов'язання а натурі. 8. Адміністративний договір може бути укладено всупереч волі однієї зі сторін. 10. Для адміністративних договорів передбачена письмова форма [6, с. 81–83].

І. В. Потапенко сформував, у свою чергу, такі ознаки: - однією з сторін адміністративного договору є орган державної влади що діє відповідно до закріпленої в чинному законодавстві компетенції; - укладається для реалізації та захисту публічного інтересу, при цьому предмет адміністративного договору тісно пов'язаний з здійсненням управлінських дій уповноваженим суб'єктом; - за своєю юридичною природою адміністративний договір є підзаконним нормативним актом, що приймається в рамках чинного законодавства на підставі норм адміністративного права; - адміністративний договір, як і підзаконний нормативно-правовий акт розповсюджує свою діяльність не лише на його учасників, а й на інших осіб, що в процесі своєї діяльності стикаються з відносинами які входять в предмет адміністративного договору; - він укладається в передбаченій чинним законодавством формі, при цьому передбачена особлива процедура укладення та вирішення спорів, що виникають в разі невиконання чи неналежного виконання укладеного договору [7, с. 272–274].

Отже, за своєю природою, адміністративні договори в сфері забезпечення національної безпеки України є інструментами, що виконують декілька функцій, включаючи структурно-організаційну, узгодження інтересів, стимулювання співпраці, демократизації управління, інформаційну та нормотворчу, що допомагає ефективно вирішувати питання захисту національної безпеки та підтримувати національну безпеку України, забезпечуючи одночасно дотримання законодавства та компетенцій відповідних державних органів.

Загалом, адміністративні договори у сфері забезпечення національної безпеки України є специфічними юридичними інструментами, які спрямовані на забезпечення безпеки країни та здійснення управ-

лінських функцій в цій області, з наступними характерними особливостями:

1) порядок укладення та виконання регулюється публічним правом та внутрішньо-спеціальними нормами;

2) одна із сторін – суб'єкт владних повноважень, що має компетенцію щодо забезпечення національної безпеки;

3) зміст пов'язаний з управлінськими функціями щодо забезпечення національної безпеки;

4) основною метою укладання адміністративних договорів щодо національної безпеки є захист національної безпеки та підтримка миру, задоволення публічних потреб та забезпечення національних інтересів;

5) має безпосередні наслідки в публічній сфері;

6) передбачає застереження про виключні повноваження.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. Відомості Верховної Ради. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко, Т. Коломоєць,

В. Курило, С. Стеценко та ін.; за ред. В. Галунька та О. Правоторової. Видання четверте. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 592 с.

3. Завальна Ж. Порівняльний аналіз адміністративного та цивільного договорів. Право України. 2007. № 3. С. 135-139.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446.
5. Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. Право і Безпека. 2019. № 4. С. 43-48.
6. Магда С. О. До питання про поняття та ознаки адміністративного договору. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2013. № 1062, Вип. 14. С. 81-83.
7. Потапенко І. В. Природа адміністративного договору як регулятора адміністративних правовідносин. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія : Право. 2014. № 1106, Вип. 17. С. 272-274.
8. Панова О. О. Укладання адміністративних договорів з питань забезпечення публічної безпеки в Україні. Держава та регіони. Серія: Державне управління. 2018. № 1 (61). С.220-224.

Lortkipanidze G. Concept and features of administrative agreements in ensuring the national security of Ukraine

The article defines that administrative contracts in the sphere of ensuring the national security of Ukraine are public written agreements concluded between the subject of authority, responsible for the sphere of national security, and other interested parties, for the purpose of exercising state powers in ensuring the national security of Ukraine, coordination actions and resources between different subjects, strengthening the country's national security and expanding international cooperation in guaranteeing peace.

It is revealed that by their nature, administrative contracts in the field of ensuring the national security of Ukraine are tools that perform several functions, including structural and organizational, coordination of interests, stimulation of cooperation, democratization of management, informational and rule-making, which helps to effectively solve the issue of protecting national security and to support the national security of Ukraine, ensuring at the same time compliance with the legislation and the competences of the relevant state bodies.

It was determined that administrative contracts in the field of ensuring the national security of Ukraine are specific legal instruments aimed at ensuring the security of the country and the implementation of management functions in this area, with the following characteristic features: 1) the procedure for conclusion and execution is regulated by public law and internal special regulations; 2) one of the parties is a subject of authority that has the competence to ensure national security; 3) the content is related to management functions for ensuring national security; 4) the main purpose of concluding administrative agreements regarding national security is to protect national security and maintain peace, satisfy public needs and ensure national interests; 5) has direct consequences in the public sphere; 6) provides a clause on exclusive powers.

Key words: administrative acts, administrative contracts, administrative and legal instruments, state policy, state administration, national security, national interests, organizational instruments, legal regime, procedures, subject.