

УДК 347.44:342.951

**М. А. Тіхонова**

## **ДОГОВІР ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ КОМЕРЦІЙНОГО ХАРАКТЕРУ**

*Розглянуто проблеми та умови участі органів внутрішніх справ у цивільних правовідносинах. Зроблено висновок, що реалізуючи своє правове становище, органи внутрішніх справ як учасники цивільних правовідносин беруть участь у договірних правовідносинах. Одним з договорів, у якому стороною є орган внутрішніх справ, є договір з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру. Визначено ознаки адміністративних та цивільних договорів і зроблено висновок, що договір з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру відноситься до цивільних договорів.*

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, міліція, приватне право, публічне право, учасники цивільних правовідносин, адміністративний договір, цивільний договір.

Актуальність дослідження можливості участі органів внутрішніх справ у цивільних правовідносинах обумовлена розвитком договірних начал у приватних відносинах суб'єктів владних повноважень. Господарські потреби що постійно виникають і неминуче виникають у органів внутрішніх справ у процесі здійснення ними своїх функціональних повноважень вказують на необхідність участі органів внутрішніх справ у цивільних правовідносинах як учасників для задоволення найкращим чином їх управлінських функцій [1, с. 89].

Визначенням та ознаками адміністративного договору займались В. С. Стефанюк, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, Р. О. Куйбіда, Т. Г. Карабуг, О. Ю. Юшкова, О. О. Маркова, С. В. Кучерявська, Ю. С. Назар, а безпосередньо проблемами участі органів внутрішніх справ у цивільних правовідносинах займалися Д. С. Маркелов, А. А. Селифонов, В. І. Тесленко та інші.

Метою дослідження є вирішення проблеми участі органів внутрішніх справ у цивільних правовідносинах і визначення юридичної природи договору охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру.

Органи внутрішніх справ не можуть існувати автономно від економічних та господарсько-розрахункових відносин. Міліція не може виконувати всі покладені на неї завдання та функції самостійно, виступаючи у кожных правовідносинах лише як представник публічної влади. І ця теза підтверджена самим Законом України «Про міліцію», у ст. 24 якого встановлено, що фінансування і матеріально-технічне забезпечення міліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів, які надходять на

підставі договорів від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян, а також інших джерел, не заборонених законодавством [2]. Зрозуміло, що будь-який орган внутрішніх справ для здійснення своєї діяльності повинен мати якесь майно, що буде закріплене за ним на підставі речового права і мати право на управління цим майном.

Стаття 2 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України) визначає склад учасників цивільних правовідносин: учасниками цивільних правовідносин є фізичні та юридичні особи, держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права [3]. Для того, щоб бути учасником цивільних правовідносин, суб'єкт повинен мати правосдатність та дієздатність. Зрозуміло, якщо таким особам, як держава Україна, Автономна Республіка Крим, територіальні громади, іноземні держави та інші суб'єкти публічного права надана можливість бути учасником цивільних правовідносин, то апріорі припускається ефективне використання цими особами майна та майнових прав, що їм належить у рамках встановлених форм комерційних і некомерційних організацій. Це повністю стосується й органів внутрішніх справ та їх підрозділів.

Стаття 10 Закону України «Про міліцію» в п. 27 встановлює одним із основних обов'язків міліції забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять.

У ст. 1 Закону України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» встановлено, що спеціальними суб'єктами забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів є Міністерство внутрішніх справ України та Міністерство надзвичайних ситуацій України в особі їх органів або підрозділів, які у встановленому законодавством порядку та у межах своєї компетенції відповідають за забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольного матчу [4].

Проаналізувавши вищенаведені статті законів, виникає питання: на підставі чого міліція забезпечує громадський порядок під час проведення масових заходів комерційного характеру? чому співробітники органів внутрішніх справ на оплатній, саме на оплатній, основі залучаються до роботи під час проведення футбольних матчів, інших масових заходів комерційного характеру? В той час в основі взаємовідносин між органом внутрішніх справ та організатором заходів комерційного характеру лежить договір.

Наприклад, у 2008 р., між підрозділами міліції міста Іллічівськ та футбольним клубом «Іллічівець» було укладено оплатний договір

забезпечення громадського порядку [5]. Як зазначив один із працівників служби охорони цього футбольного клубу, у свій час за вказівкою МВС було створено міліцейські внутрішні війська, і ФК «Іллічівець» в кінці 2007 р. уклав з таким підрозділом договір на платній основі. Цей підрозділ знаходиться в прямому підпорядкуванні керівництва маріупольської міліції, яка має право розставляти особовий склад там, де вважатиме за потрібне. Як правило, її співробітники несуть службу по периметру стадіону. Також був укладений договір з УВС м. Маріуполя про забезпечення громадської безпеки під час проведення футбольних матчів, але на безкоштовній основі. Це пояснюється тим, що ФК «Іллічівець» – єдиний клуб Прем'єр-ліги, який є громадською організацією, а не комерційною [5].

Виникають питання: яка юридична природа цих договорів? у площині якого права лежать ці договори: приватного чи публічного, цивільного чи адміністративного?

Наприклад, деякі науковці до адміністративних договорів відносять: договори про компетенцію (розмежування або делегування повноважень і предметів відання); договори в сфері управління державною власністю; договори, що забезпечують державні потреби (державні контракти (договори); контракти з державними службовцями, студентами; фінансові та податкові угоди; договори про взаємодію, співпрацю; концесії та інвестиційні угоди; договори про надання деяких послуг приватним особам, наприклад, про охорону громадського порядку та майна, перевезення в громадському транспорті, комунальні послуги тощо [6, с. 164]. Інші вчені до адміністративних договорів відносять лише договори органів внутрішніх справ (міліції) з організаціями та громадськими про охорону майна, закупівлю управлінськими структурами інвентарю, обладнання, канцелярських товарів для власних потреб [7, с. 398–403]. Маркова Олена Олегівна до адміністративних договорів, в яких однією зі сторін є орган внутрішніх справ, відносить: договір з охорони колективного, державного майна, майна іноземних держав, міжнародних організацій, іноземних юридичних осіб; договір з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять; контракт про вступ на військову службу до внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України; договір про взаємодію, співпрацю; договір про профілактику адміністративних правопорушень [8, с. 89].

Так само діють і на практиці. Наприклад, спори, які виникають щодо зобов'язання укласти договір перевезення в громадському транспорті, щодо обслуговування пасажирів та перевізників, та спори щодо визнання цих договорів недійсними між приватними підприємцями та публічними організаціями, наприклад, обласними держадміністраціями, розглядаються виключно в адміністрати-

вних судах, і ці договори визнаються суддями виключно адміністративними. На жаль, в судових рішеннях ми не знайшли більш вдалого обґрунтування, чому саме ці договори визнаються адміністративними, крім вказівки, що договір підпадає під ознаки адміністративного договору, та спір, який виник під час його укладення, вирішується в порядку адміністративного судочинства [6].

Спробуємо розібратись, до якого права – публічного чи приватного, адміністративного чи цивільного – відноситься договір щодо охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, однією зі сторін в якому є орган внутрішніх справ.

Згідно із п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією зі сторін угоди [9].

В. Перепелюк до ознак адміністративного договору відносить [10, с. 48]:

1. Хоча б однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень.

Однак учасниками цивільних правовідносин, як вже зазначалось вище, також можуть бути суб'єкти владних повноважень – починаючи від держави України та закінчуючи органами державної влади. І в договорах щодо надання певних послуг – включаючи договір з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, – міліція не змінює свого статусу суб'єкта владних повноважень і буде діяти за договором в межах своєї компетенціїю

2. Права та обов'язки сторін договору впливають із владних управлінських функцій такого суб'єкта.

Ця теза є дещо незрозумілою. Мабуть, правильніше було б сказати, що права та обов'язки однієї сторони в договорі, а саме суб'єкта владних повноважень, впливають із його владних та управлінських функцій. Але зрозуміло, що відповідно до основного принципу цивільного права, встановленого ст. 3 ЦК України, – свободи договору – права та обов'язки сторін можуть визначатись за їх розсудом. Хоча на практиці дедалі частіше права та обов'язки сторін навіть у «класичних» договорах цивільного права визначаються власне тими повноваженнями, які їм надані, наприклад ліцензією. Звичайно, міліція при виконанні договору охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, буде діяти лише в межах наданих їй законом повноважень. В принципі, як у межах своїх повноважень, наданих статутом та ліцензією, буде діяти юридична особа в «класичних» договірних правовідносинах цивільного права.

3. Договір укладають з метою задоволення публічних потреб.

Проблема задоволення публічних або приватних потреб, інтересів – одвічна проблема, яка є основою розподілення права на публічне та приватне. Інколи дуже важко сказати, чиї саме потреби, чиї саме інтереси задовольняють при укладанні того чи іншого договору. Так само і з договором охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять. З одного боку, тут захищають приватні інтереси особи, яка проводить масовий захід комерційного характеру, а з іншого боку, захищають публічний інтерес – охорона громадського порядку.

4. Складовою частиною предмета договору є рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, які входять до змісту відповідної управлінської функції. Ця ознака адміністративного договору перекликається з ознакою, що права та обов'язки сторін договору випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. Зрозуміло, що права та обов'язки сторін за договором найчастіше складаються з дій осіб – сторін договору.

5. Порядок укладення та виконання договору за загальним правилом регулюється нормами публічного права із субсидіарним застосуванням в окремих випадках норм цивільного права.

Порядок укладання договору охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, не встановлюється жодним нормативно-правовим актом, тож ми можемо зробити висновок щодо його регулювання нормами цивільного права.

Р. Куйбіда додатково до вищезазначених ознак адміністративного договору додає, що адміністративному договору притаманне певне обмеження вільного волевиявлення, свободи договору, юридичної рівності (зокрема, часто дискреція суб'єкта владних повноважень щодо вибору контрагента обмежена законодавством та спеціальними процедурами; або після дотримання особою певних умов та подання необхідних документів, визначених законодавством, суб'єкт владних повноважень зобов'язаний укласти договір) [11, с. 59].

Розглянемо цю ознаку більш детально відповідно до теми і мети нашого дослідження.

Як вже зазначалось, до основних засад цивільного права відноситься свобода договору, яка виявляється у вільній можливості вступу в договірні правовідносини, у вільному виборі виду договорів, контрагентів тощо. Традиційно вважається, що цивільним правовідносинам притаманні юридична рівність, самостійність і незалежність сторін, їх вільне волевиявлення.

Юридична рівність самостійність і незалежність сторін виявляються в тому, що суб'єкти правовідносин наділені юридично рівними можливостями щодо набуття та здійснення прав на створен-

ня і виконання обов'язків, а також вони не перебувають у будь-якій юридичній залежності між собою. За договором охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, сторони так само не перебувають у будь-якій юридичній залежності між собою. Ні особа, яка організує проведення масових заходів некомерційного характеру, не перебуває у залежності від органу внутрішніх справ, ні міліція не підпорядковується особі, яка організує вказані заходи.

Вільне волевиявлення основане на автономії волі учасників правовідносин. Воно детерміноване потребами учасника правовідносин, юридичними фактами і формалізоване у диспозиції норм права. Сторонам договору щодо надання послуг органами внутрішніх справ під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять, притаманна така ознака методу цивільного права, як вільне волевиявлення. Адже одна сторона – особа, яка організує проведення масового заходу, має право не укладати договір забезпечення громадського порядку саме з органами внутрішніх справ, вона може забезпечити охорону громадського порядку або власними силами, або ж укласти договір з іншою особою. Наприклад, на стадіонах під час проведення футбольних матчів охорона громадського порядку покладена на стюардів стадіону та службу охорони стадіону. А з іншого боку, звичайно, якщо особа, яка проводить масові заходи комерційного характеру, звернеться з пропозицією до органів внутрішніх справ про укладення договору щодо забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру, то міліція повинна буде укласти такий договір. Тобто цьому договору притаманна ознака публічності договору.

Ще одну, на наш погляд, дуже важливу ознаку адміністративного договору називає В. С. Стефанюк: «Адміністративні договори найчастіше мають нормативний характер, що пояснюється їх публічно-правовою природою і функціональним призначенням ... на відміну від індивідуальних договорів, зміст яких є комерційною таємницею, для нормативного договору характерне його офіційне оприлюднення» [12]. Ця ознака взагалі не притаманна такому договору, як договір охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять.

На підставі проведеного аналізу можемо констатувати, що органи внутрішніх справ можуть бути учасниками цивільних правовідносин. Законодавство України наділяє міліцію можливістю вступу в цивільні правовідносини. Реалізуючи своє правове становище як учасники цивільних правовідносин, органи внутрішніх справ беруть участь у договірних правовідносинах. Одним з договорів, в якому орган внутрішніх справ виступає учасником циві-

льних правовідносин, є договір охорони громадського порядку під час проведення масових заходів комерційного характеру на кошти організацій або осіб, які їх проводять.

**Список використаних джерел:** 1. Маркелов Д. С. О необходимости участия органов внутренних дел РФ в гражданских правоотношениях / Д. С. Маркелов // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2007. – № 29. – С. 88–91. 2. Про міліцію : закон України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. 3. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356. 4. Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 9. – Ст. 64. 5. Калайтан Е. Миліція хотела бы охранять футбольные матчи платно / Елена Калайтан // Ильичевец, 13 сент. 2008 г. – № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ilich.in.ua/news.php?id=13317>. 6. Административное право Украины. – 2-е изд., перераб. и доп. : [учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 351 с. 7. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, Б. В. Российский, Ю. Н. Стариков. – 2-е изд., изм. и доп. – М. : Норма, 2005. – 800 с. 8. Маркова О. О. Щодо обґрунтування можливості використання адміністративного договору в діяльності органів внутрішніх справ України / О. О. Маркова // Європейські перспективи. – 2011. – № 1. – Ч. 2. – С. 87–91. 9. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, 37. – Ст. 446. 10. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики / В. Г. Перепелюк. – К. : Конус-Ю, 2007. – 272 с. 11. Алла Пухтецька. Адміністративний договір: ознаки та практика застосування в адміністративному судочинстві / А. Пухтецька // Вісник вищого адміністративного суду України. – 2009. – № 3. – С. 58–62. 12. Стефанюк В. С. Адміністративний договір: необхідність впровадження / В. С. Стефанюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>. 13. Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25909226>.

Надійшла до редколегії 23.04.2013



### **Тихонова М. А. Договор охраны общественного порядка во время проведения мероприятий коммерческого характера**

*В предлагаемой статье рассматриваются проблемы участия и условия участия органов внутренних дел в гражданских правоотношениях. Сделан вывод, что реализуя свое правовое положение в качестве участников гражданских правоотношений, органы внутренних дел участвуют в договорных правоотношениях. Одним из договоров, в котором стороной является орган внутренних дел, есть договор по охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий коммерческого характера. Определены признаки административных и гражданских договоров и сделан вывод, что договор по*

*охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий коммерческого характера относится к гражданским договорам.*

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, милиция, частное право, публичное право, участники гражданских правоотношений, административный договор, гражданский договор.

**Tikhonova M. A. A contract of public law enforcement is during realization of mass measures of commercial character**

*The problems of participation, and a condition of participation of departments of internal affairs (police) in civil law are considered. It is concluded that exercising their legal status as participants in civil matters, police involved in the contractual relationship. One of the agreements in which the counterparty is the police have an agreement on the protection of public order during mass events of a commercial nature. The signs of administrative and civil contracts are defined and it is concluded that the agreement on the protection of public order during mass events of a commercial nature refers to a civil contract.*

**Keywords:** departments of internal affairs, the police, private law, public law, subject of civil law, administrative contract, a civil contract.

