

ДОГОВІРНА ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Підвищення ефективності взаємодії правоохоронних органів вимагає перегляду існуючих форм та методів спільної діяльності, оновлення їх арсеналу з тим, щоб максимально продуктивно використовувати існуючі ресурси правоохоронців для вирішення завдань боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку. З огляду на це вважаємо за доцільне визначитися з існуванням так званої договірної взаємодії правоохоронних органів, що і обумовило мету написання даної статті, новизна і актуальність якої визначаються формулюванням авторської позиції щодо існування договірної взаємодії правоохоронних органів та адміністративного договору.

Мета даної статті полягає у тому, що останнім часом висловлюється думка про необхідність широкого використання договірних засад під час взаємодії правоохоронних органів, на що звертають увагу О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський та ін.

Вважається, що при укладанні такого договору – акту про взаємну згоду в установленні зв'язків, що має юридичну силу – одна сторона зобов'язана здійснити на користь іншої певний вид управлінської, оперативної або іншого виду діяльності, а друга сторона має право вимагати здійснення їх, тобто виникають зобов'язальні відносини. Перевагами такого договірного регулювання вважається те, що договір дозволяє встановити між сторонами формальні відносини з чіткою регламентацією взаємних прав і обов'язків. Висувається теза, що обов'язковість договірних відносин сприятиме виникненню формальної визначеності сторін, тобто правоохоронних органів, і взаємній визначеності прав та обов'язків, забезпечить їх юридичним захистом. При цьому вважається, що укладання договору передбачає добровільність у взятті на себе зобов'язань. Це дасть змогу правоохоронним органам здійснювати діяльність без спеціальних вказівок, приписів. Договірні відносини сторін мають передбачати таку умову додержання домовленостей, як санкціонована відповідальність. Договір дозволить включити узгоджені умови, на яких його укладають. За потреби необхідно оговорити зміни обсягу дій і характер взаємовідносин, що встановлюють. Як наслідок – особлива точність регулювання відносин, спрямована на забезпечення та реалізацію конкретного завдання, що містить певну мету. Договірні відносини дозволять правоохоронним органам передбачати та вносити в свої відносини певну автономність регулювання взаємовідносин між собою, але в межах чинного законодавства [1, с. 144].

Актуальність цієї теми полягає в тому, що здійснення взаємодії правоохоронних органів у межах чинного законодавства на договірній основі неминуче ускладнюватиметься внаслідок прогалин та суперечностей у законодавстві, про що вже було зазначено вище. Як відомо, договором у цивільному праві вважається домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав і обов'язків. При цьому необхідно пам'ятати, що цивільним законодавством регулюються особисті немайнові та майнові відносини (цивільні відносини), засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників. При цьому особистими немайними благами, які охороняються цивільним законодавством, є: здоров'я, життя; честь, гідність і ділова репутація; ім'я (найменування); авторство; свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, а також інші блага, які охороняються цивільним законодавством [2]. Як можна переконатися з аналізу наведених положень Цивільного кодексу України, взаємодія правоохоронних органів не охоплюється цими положеннями, оскільки відносини, які виникають під час взаємодії, не є ані майновими, ані особистими немайними. До трудових договорів, якими відповідно до трудового законодавства є угоди між працівником і власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, за якими працівник зобов'язується виконувати роботу, визначену цією угодою, з підляганням внутрішньому трудовому розпорядкові, а власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган чи фізична особа зобов'язується виплачувати працівникові заробітну плату і забезпечувати умови праці, необхідні для виконання роботи, передбачені законодавством про працю, колективним договором і угодою сторін [3], договори про взаємодію правоохоронних органів також не належать. Міжнародним договором, тобто, відповідно до положень Закону України «Про міжнародні договори України» [4], укладеним у письмовій формі договором з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) договір про взаємодію правоохоронних органів також не може бути, оскільки йдеться про взаємодію у межах національної правової системи, яка має регулюватися не міжнародним, а національним правом. З-поміж усіх видів договорів залишається адміністративний договір, якому останнім часом присвячуються роботи фахівців у сфері адміністративного права. Однак аргументацію вчених щодо наявності правової бази укладення адміністративних договорів навряд чи можна вважати переконливою.

Так, на думку С. С. Скворцова, правові основи адміністративного договору містяться в різних галузях законодавства. Це, як він вважає, конкретизується в законах України: «Про постачання продукції для державних потреб», «Про приватизацію державного майна», «Про державний матеріальний резерв», «Про концесії», «Про транзит вантажів», «Про загальні основи створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», «Про місцеве самоврядування», «Про охорону навколишнього природного середовища» та ін [5, с. 55–66.]. Як приклади адміністративних договорів, автор наводить державний контракт, контракти (договори), що спрямовані на формування державного матеріального резерву, концесійний договір тощо. З такою точкою зору погодитися не можна, оскільки у вказаних випадках, відповідно до ч. 3 ст. 179 Господарського кодексу України [6], обов'язковим є укладення господарського договору, але ж ніяк не адміністративного, при цьому договірні відносини у цих випадках регулюються нормами господарського та цивільного права. Не вносить ясності і віднесення адміністративних договорів до публічних, оскільки ч. 1 ст. 633 Цивільного кодексу України визначено, що публічним є договір, в якому одна сторона – підприємець взяла на себе обов'язок здійснювати продаж товарів, виконання робіт або надання послуг кожному, хто до неї звернеться (роздрібна торгівля, перевезення транспортом загального користування, послуги зв'язку, медичне, готельне, банківське обслуговування тощо). Не заперечуючи в цілому перспективність наукових досліджень та розвитку правового забезпечення укладення адміністративних договорів як угод між органами державної виконавчої влади з приводу форми чи способів спільної реалізації владних повноважень, координації зусиль для досягнення якихось спільних результатів управлінської діяльності [7, с. 12], зауважимо, що на сьогоднішній день формування правової бази у даній сфері потребувало б кардинального перегляду норм цивільного, господарського, адміністративного та інших галузей законодавства. Поки ж можна констатувати, що правове підґрунтя укладення договорів про взаємодію правоохоронних органів ще не вироблене. Цікаво, що нещодавно Вищий господарський суд України звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням дати офіційне тлумачення положень пунктів 1, 14 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України з роз'ясненням термінів «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір». Практичну необхідність в офіційному тлумаченні зазначених положень суб'єкт права на конституційне подання обґрунтовував наявністю проблем у розмежуванні компетенції господарських та адміністративних судів. При цьому зазначалося, що ця проблема виникла у зв'язку з приписом п. 6 роз. VII «Прикінцеві та перехідні положення» Кодексу адміністра-

тивного судочинства України (в редакції Закону України від 6 жовтня 2005 року № 2953-IV, що набрав чинності з 1 листопада 2005 року), і висловлюється думка про можливість вирішення проблеми шляхом тлумачення зазначених термінів. У конституційному поданні наводяться також норми Кодексу адміністративного судочинства України, Господарського процесуального кодексу України та Цивільного кодексу України, які, на думку авторів конституційного подання, по-різному визначають критерії публічно-правових та приватно-правових спорів, зокрема критерії відмежування цивільного спору, стороною якого є суб'єкт публічного права, від публічно-правового спору, що має істотно практичне значення для розподілу справ між господарськими та адміністративними судами. Суб'єкт права на конституційне подання практичну необхідність у роз'ясненні та офіційній інтерпретації термінів «публічно-правовий спір» та «адміністративний договір» обґрунтовує відсутністю чітких дефініцій у процесуальному законодавстві, суперечністю окремих його положень нормам Цивільного кодексу України та неоднозначністю застосування судами загальної юрисдикції всіх рівнів законодавства, яке розмежовує повноваження господарських та адміністративних судів. Конституційний Суд України своєю ухвалою від 15 лютого 2007 р. № 14-у/2007 відмовив у відкритті конституційного провадження у справі, вказавши у мотивувальній частині, що усунення неузгодженості правових норм Кодексу адміністративного судочинства України та інших законів, які наводяться суб'єктом права на конституційне подання, шляхом їх офіційного тлумачення, не належить до повноважень Конституційного Суду України і підкресливши, що у своїх ухвалах він неодноразово наголошував про непідвідомчість Суду питань, які потребують не офіційного тлумачення, а законодавчого врегулювання.

Втім, на сьогоднішній день проблема залишається невирішеною. Вважаємо, що вирішення її має відбуватися таким чином. Необхідно розробити та прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в якому чітко встановити предмет договірної регулювання, коло суб'єктів, які можуть їх укладати, обов'язкові вимоги до змісту таких договорів (дефініція, яка міститься у Кодексі адміністративного судочинства і визначає, що адміністративний договір – це дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що випливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди, жодним чином не вносить ясності в означене питання), і заходи відповідальності за невиконання умов адміністративних договорів. Одночасно з прийняттям такого закону необхідно внести відповідні зміни до цивільного та господарського законодавства, а також до законодавства України про адмініст-

ративні правопорушення, передбачивши в останньому відповідні санкції за недодержання умов адміністративного договору. Лише за цих умов адміністративний договір взагалі та адміністративний договір щодо взаємодії правоохоронних органів зокрема може перетворитися у діючий засіб підвищення ефективності діяльності державних органів, у тому числі і правоохоронних, щодо виконання покладених на них функцій та завдань.

Список літератури: 1. Суд, правоохоронні та правозахисні органи України: Підручник / О. С. Захарова, В. Я. Карабань, В. С. Ковальський (кер. авт.кол.) та ін. / Відп. ред. В. Маляренко. К., 2004. 2. Цивільний кодекс України // ВВР України. 2003. №№ 40-44. Ст. 356. 3. Кодекс законів про працю України // ВВР УРСР. 1971. Дод. до № 50. Ст. 375. 4. Про міжнародні договори України: Закон України // ВВР України. 2004. № 50. Ст. 540. 5. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Х., 2005. 6. Господарський кодекс України // ВВР України. 2003. № 18, №№ 19-22. Ст. 144. 7. Аверьянов В. Адміністративне право України. Доктринальні аспекти реформування // Право України. 1998. №8.

Надійшла до редколегії 04.02.08

О. В. Єсіна

МІСЦЕВІ ПОДАТКИ І ЗБОРИ: СТАН ТА ПЕРЕДУМОВИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ

Побудова соціальної правової, демократичної держави є одним із найважливіших напрямів розвитку України. Однією з важливіших передумов побудови демократичної держави є самостійність та незалежність органів місцевого самоврядування. Без матеріальної бази і достатнього фінансового забезпечення місцевого самоврядування неможливе. У цьому контексті значення набуває ст. 142 Конституції України, відповідно до якої матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси та інше, що є у власності територіальних громад сіл, селищ і міст, а також об'єкти спільної власності, що перебувають в управлінні районних й обласних рад [1, с. 709].

З прийняттям у 1996 році Конституції України місцеве самоврядування стало однією з основних засад конституційного ладу України. З метою розвитку положень, що закріплені Конституцією України, було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2]. Цей нормативно-правовий акт, відповідно до статті 92 Конституції України, визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [1, с. 438].

Визначальним етапом розвитку місцевого самоврядування в Україні було підписання Україною 6 листопада 1996 р. в м. Страсбурзі Європейської хартії місцевого самоврядування (ра-