

ОДНОСТОРОННЄ РОЗІРВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО НАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ

Досліджено особливості, форми та підстави одностороннього розірвання адміністративних договорів, укладених правоохоронними органами. Проаналізовано випадки одностороннього розірвання таких договорів. З'ясовано, що право на одностороннє розірвання договору може здійснюватися у трьох формах: часткової відмови від договору, тимчасової відмови від договору та повної відмови від договору. Розірвання адміністративного договору як засіб забезпечення його належного виконання може реалізуватися лише у виняткових випадках, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства. Для правоохоронних органів також важливим є дотримання усіх процедурних аспектів розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку.

Ключові слова: адміністративний договір, виконання адміністративного договору, розірвання адміністративного договору, одностороннє розірвання адміністративного договору, неналежне виконання адміністративного договору.

Постановка проблеми. Для ефективного функціонування правоохоронних органів України важливим є не лише укладення адміністративних договорів, але й належне виконання зобов'язань за цим договором. Тому актуальним є дослідження порядку, умов і заходів забезпечення виконання адміністративних договорів, укладених правоохоронними органами, зокрема одностороннього розірвання адміністративного договору як одного з таких заходів.

Можливість захисту в судовому порядку для правомочності укладення та виконання адміністративного договору встановлена в нормах КАСУ на відміну від можливості захисту правомочності на зміну та припинення (розірвання). Цей аспект є доволі важливим, оскільки в правовій літературі наголошується на можливості одностороннього розірвання адміністративного договору суб'єктами з владними повноваженнями. Причому таку можливість вважають однією з основних ознак адміністративного договору. Одностороннє розірвання є обмеженням для іншої сторони в договорі (деякою мірою навіть порушенням її прав), і водночас відображає саме владний елемент у повноваженні (праві-обов'язку), що, безумовно, повинно відображатись у нормах законодавства.

Зважаючи на публічно-правову природу адміністративного договору, на нашу думку, без огляду на примусовий характер, заходи

забезпечення виконання зобов'язань повинні бути спрямовані на досягнення мети укладання такого адміністративного договору, зокрема й одностороннє розірвання такого договору.

Стан дослідження. Концептуальні основи процедур укладення та розірвання договорів досліджували науковці у галузі теорії держави і права, цивільного та адміністративного права: К. К. Афанасьєв, С. М. Бервено, Р. В. Біла, С. О. Бородовський, В. П. Грибанов, С. С. Скворцов, Ю. М. Старілов, Б. І. Пугинський, В. А. Юсупов та ін. Окремі аспекти належного виконання адміністративних договорів, зокрема засобів забезпечення виконання таких договорів, були предметом досліджень Д. Н. Бахраха, О. В. Дьоміна, Ж. В. Завальної.

Мета статті – дослідити та проаналізувати одностороннє розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронними органами, як один із засобів забезпечення його належного виконання, форми, підстави та випадки одностороннього розірвання таких договорів.

Виклад основних положень. Згідно зі статтею 610 Цивільного кодексу України, порушенням цивільного зобов'язання є його невиконання або виконання з порушенням умов, визначених змістом зобов'язання (неналежне виконання).

Для цивільно-правових договорів невиконання умов договору може бути встановлено в законі або в договорі і мати такі наслідки: припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання, якщо це встановлено договором або законом, або розірвання договору; зміна умов зобов'язання; сплата неустойки; відшкодування збитків, моральної шкоди та інші. Іншими словами, сторона договору, яка вважає свої права порушеними, може вимагати, зокрема в судовому порядку, застосування до порушника перелічених наслідків. У такому разі правові наслідки набувають ознак способів захисту прав та інтересів. При цьому важливо правильно визначити правову природу правових наслідків порушення договору, враховуючи їх неоднорідність і встановлення законодавством різних підстав їх застосування [1, с. 49].

Для забезпечення належного виконання договірних зобов'язань в адміністративному договорі доцільно передбачати можливість його одностороннього розірвання чи зміни його умов як правоохоронного заходу у відповідь на ті чи інші порушення договору з боку контрагента. Право одностороннього розірвання договору може передбачатися також у випадку суттєвої зміни умов діяльності учасників договору. Як свідчить практика, контрагенти більш охоче погоджуються на включення в договори таких умов на паритетній основі або під час встановлення судового порядку зміни або розірвання договору [2, с. 158].

Право на одностороннє розірвання договору може здійснюватись у трьох формах:

1. Часткова відмова від договору – відмова від частини договору за наявності зобов'язання, яке складається з декількох прав вимоги.

2. Тимчасова відмова від договору – призупинення виконання зобов'язань на певний час, необхідний для усунення недоліків у їх виконанні, водночас такий вид односторонньої відмови від договору можливий у договорах лише із зустрічними зобов'язаннями [3, с. 437].

3. Повна відмова від договору – зобов'язання сторін у подальшому за цим договором припиняються [4, с. 60].

У літературі щодо перших двох форм реалізації повноваження на односторонню відмову від договору вказується на їх очевидний забезпечувальний та превентивний характер [4, с. 60]. Тому вважаємо, що часткова відмова від адміністративного договору та тимчасова відмова від адміністративного договору є оперативними правовими заходами, а повна відмова від договору належать до правоохоронних заходів.

Розірвання договору повинно здійснюватися у виняткових випадках, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства [5, с. 214]. О. В. Дьомін висловив думку про те, що державний контрагент має право розірвати договір і перекласти його виконання за своїм вибором на іншу особу, якщо попередній контрагент порушує договір або не має можливості його виконати [6, с. 38]. Але щодо укладання субординаційних адміністративних договорів правоохоронних органів із фізичними чи юридичними особами, то це положення не є абсолютним. Приміром, В. Р. Біла зазначає, що окремі договори пов'язані зі сплатою податкового зобов'язання індивідуально визначеного конкретного платника податків, тому перекладення виконання податкового зобов'язання на іншу особу неможливе [7, с. 131].

Загалом розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронним органом, може відбутися або в односторонньому порядку, або за рішенням адміністративного суду. Державний контрагент, на думку О. В. Дьоміна, має право в односторонньому порядку без звернення до суду припинити договір у разі невиконання або неналежного виконання договору контрагентом [6, с. 38]. Оскільки відсутнє загальне законодавство щодо випадків одностороннього розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронним органом, то такі випадки вказуються в окремих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють певні види адміністративних угод. Наприклад, згідно з типовим договором про надання розстрочення (відстрочення)

податкового боргу, договір про розстрочення (відстрочення) може бути достроково розірвано з ініціативи податкового органу, – з'ясовано, що інформація, подана платником податків під час укладання зазначених договорів, недостовірна, перекручена або неповна; платник податків визнається таким, що має податковий борг із грошових зобов'язань, які виникли після укладення зазначених договорів; платник податків порушує умови погашення розстроченого грошового зобов'язання чи податкового боргу або відстроченого грошового зобов'язання чи податкового боргу [8]. Окрім того, на нашу думку, доцільним (але необов'язковим) є дублювання таких норм і в тексті адміністративного договору.

Позивачі оскаржують до адміністративного суду одностороннє розірвання правоохоронним органом адміністративного договору, обґрунтовуючи свої вимоги, як правило, саме відсутністю підстав для розірвання угоди, визначених у тексті адміністративного договору чи у відповідному нормативно-правовому акті. Як приклад, 29 березня 2012 року Товариство з обмеженою відповідальністю «Смішер Нетворкс» звернулося до Дніпропетровського окружного адміністративного суду з позовом, у якому просить суд визнати протиправним рішення Лівобережної міжрайонної державної податкової інспекції м. Дніпропетровська оформлене листом № 5033/10/28-2 від 13 лютого 2012 року, щодо розірвання в односторонньому порядку Договору «Про визнання електронних документів» укладеного з ТзОВ «Смішер Нетворкс». Позовні вимоги були обґрунтовані тим, що рішення відповідача щодо розірвання в односторонньому порядку адміністративного договору є протиправним, оскільки підстав для розірвання договору, вказаних у п. 4 розділу 6 договору, не було. Згідно з п. 4 розділу 6 договору «Про визнання електронних документів» № 9018466989 від 20 жовтня 2011 року, відповідач має право в односторонньому порядку розірвати договір у випадку не надання платником податків нового посиленого сертифіката (сертифікатів) відкритого ключа замість скасованих або в разі зміни платником місця реєстрації. Як зазначено у рішенні відповідача щодо розірвання в односторонньому порядку договору, підставою для розірвання стала відсутність позивача за місцезнаходженням. Однак суд установив, що місцезнаходження позивача не змінилось, відповідне рішення Лівобережної міжрайонної державної податкової інспекції м. Дніпропетровська було визнане протиправним, що зумовило скасування розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку [9].

Для правоохоронних органів також важливим є дотримання усіх процедурних аспектів розірвання адміністративного договору в одно-

сторонньому порядку. Зокрема, недотримання органом Державної податкової служби України нормативно визначеного порядку розірвання договорів про розстрочення (відстрочення) податкового боргу призвело до скасування судом відповідної дії та зменшення відповідальності платника податку. У постанові Київського апеляційного адміністративного суду в адміністративній справі № 2а-6855/12/2670 від 27 вересня 2012 року зазначається, що, відповідно до п. 4.4 розділу IV Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків, з ініціативи органу державної податкової служби, що уклав договір про розстрочення (відстрочення), орган державної податкової служби вищого рівня, який прийняв рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу), розриває цей договір, про що повідомляє платника податків і відповідний орган державної податкової служби. Отже, підставою для розірвання договору про розстрочення є відповідне рішення органу державної податкової служби. Так, у п. 4.5 Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків передбачено, що рішення про скасування раніше прийнятого рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) є підставою для дострокового розірвання договору. У пункті 6.4 «Особливі умови» договору здійснюється запис: «Договір достроково розірвано, документ від ____ № __». За наведених правових норм рішення про скасування раніше прийнятого рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) є підставою для дострокового розірвання договору; про розірвання договору вноситься відповідний запис у такий договір, і лише з дня розірвання договору зобов'язання сторін договору припиняються із настанням правових наслідків, передбачених законодавством, з дня, наступного за днем розірвання договору.

Матеріали справи, як зазначається у рішенні Київського апеляційного адміністративного суду, не містять доказів розірвання вказаних договорів розстрочення від 29 квітня 2011 року № 1 та № 2, а п. 6.4 цих договорів не містить відповідного запису про дострокове розірвання договору. Матеріали справи не містять також і доказів повідомлення позивача про прийняті податковим органом рішення про скасування розстрочення грошових зобов'язань від 12 жовтня 2011 року. Тому колегія суддів указує на помилковість висновку суду першої інстанції про те, що у зв'язку з прийняттям податковим органом рішень про скасування раніше прийнятого рішення про розстрочення грошових зо-

бов'язань договори про розстрочення грошових зобов'язань вважаються розірваними автоматично з дати прийняття таких рішень [10].

Формальною підставою для застосування судового порядку розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронним органом, є насамперед вказівка на це у тексті конкретної адміністративної угоди. Для уникнення дефектів тлумачення умов договору така вказівка повинна бути викладена не у формі права, а як обов'язок правоохоронного органу звернутися до суду у випадку невиконання чи виконання неналежним чином зобов'язань іншою стороною договору. Однак особливістю адміністративних договорів є нерозривний зв'язок прав та обов'язків правоохоронного органу як суб'єкта адміністративно-договірної компетенції, що, своєю чергою, зумовлює обов'язок суб'єкта владних повноважень здійснити дії щодо розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку чи звернутись із відповідним позовом до суду незалежно від позначення у тексті договору окреслених дій терміном «право». Прокурор Запорізької природоохоронної міжрайонної прокуратури звернувся до суду із позовом до Запорізької обласної ради про розірвання угоди № 20/2009/651, укладеної 7 травня 2009 року між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Запорізькою обласною радою та ВАТ «Запоріжсталь», якою було передбачено виконання підприємством низки природоохоронних заходів. У порушення п. 2.1 угоди ВАТ «Запоріжсталь» не здійснив вказані заходи, однак Запорізька обласна рада, в порушення вимог статті 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», незважаючи на порушення підприємством умов угоди та вимог чинного законодавства, не скористалась своїм правом в односторонньому порядку припинити дію угоди шляхом її розірвання. Незважаючи на звернення відповідачем уваги на те, що у п. 2.4.2 угоди зазначено право, а не обов'язок Запорізької обласної ради відмовитися від угоди в односторонньому порядку, адміністративний суд позов прокурора задовольнив, зобов'язавши відповідача розірвати адміністративну угоду в односторонньому порядку. Водночас було зазначено, що право відповідача розірвати угоду нерозривно пов'язано із публічно-правовими обов'язками (і зазначеними у тексті договору, і такими, що входять у структуру компетенції суб'єкта) – обов'язком обласної ради контролювати, як підприємства міста додержуються вимог законодавства про охорону навколишнього середовища, а також із обов'язком дбати про здоров'я та життя громадян – мешканців міста Запоріжжя [10].

Висновки. У результаті можна зробити висновок, що серед заходів гарантування (забезпечення) належного виконання адміністративних договорів, укладених правоохоронними органами, важливе місце посідає одностороннє розірвання адміністративного договору. Оскільки відсутнє загальне законодавство щодо випадків одностороннього розірвання адміністративних договорів, укладених правоохоронними органами, то такі випадки необхідно вказувати в окремих законодавчих і підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють певні види адміністративних угод, або у тексті таких договорів. Розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронним органом, може відбутися в односторонньому порядку чи за рішенням адміністративного суду. Підстави та порядок розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку або звернення до адміністративного суду з вимогою такого розірвання, як зазначалось, повинні бути визначені або у відповідному нормативно-правовому акті, або у тексті договору.

Для уникнення дефектів тлумачення умов договору така вказівка повинна бути викладена не у формі права, а як обов'язок правоохоронного органу звернутися до суду у випадку порушення зобов'язань іншою стороною договору. Однак особливістю адміністративних договорів є нерозривний зв'язок прав та обов'язків правоохоронного органу як суб'єкта адміністративно-договірної компетенції, що, своєю чергою, зумовлює обов'язок суб'єкта владних повноважень здійснити дії щодо розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку чи звернутись із відповідним позовом до суду незалежно від позначення у тексті договору окреслених дій терміном «право».

1. Бервено С. М. Правові наслідки порушення договірної зобов'язання (загальні положення) / С. М. Бервено // *Юридична Україна*. – 2006. – № 4. – С. 48–51.

2. Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования / Б. И. Пугинский. – М.: Зерцало-М, 2008. – 224 с.

3. Егорова М. А. Односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора / М. А. Егорова. – М., 2008. – 508 с.

4. Фещенко В. О. Проблема розмежування понять «взаємодія» та «координація» в правоохоронній діяльності / В. О. Фещенко // *Юридичні читання молодих вчених : зб. матер. всеукр. наук. конф. (23–24 квітня 2004 р.)*. – К.: НПУ ім. Драгоманова, 2004. – 456 с.

5. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірної регулювання адміністративно-правових відносин: монографія / Ж. В. Завальна. – Суми: Мрія, 2010. – 360 с.

6. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин; Краснояр. гос. ун-т. – Красноярск, 1998. – 93 с.

7. Біла В. Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. Р. Біла; Нац. ун-т держ. податкової служби України. – Ірпінь, 2011. – 192 с.

8. Про затвердження Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків: Наказ Міністерства фінансів України від 30 листопада 2012 р. № 1261 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z2143-12/card5#Links>

9. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 2а/0470/4000/12 від 25 квітня 2012 р. (реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 27198868) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27198868>

10. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-6855/12/2670 від 27 вересня 2012 р. (реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 27198868) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27198868>.

Илюшк Е. Н. Одностороннее расторжение административного договора как средство обеспечения его надлежащего исполнения

Исследованы особенности, формы и основания одностороннего расторжения административных договоров, заключенных правоохранительными органами. Проанализированы случаи одностороннего расторжения таких договоров. Выяснено, что право на одностороннее расторжение договора может осуществляться в трех формах, в частности частичный отказ от договора, временный отказ от договора и полный отказ от договора. Расторжение административного договора как средство обеспечения его надлежащего исполнения может состояться лишь в исключительных случаях, когда невозможно иным способом добиться результата или защитить интересы государства, общества. Для правоохранительных органов также важным является соблюдение всех процедурных аспектов расторжения административного договора в одностороннем порядке.

Ключевые слова: административный договор, исполнение административного договора, расторжение административного договора, одностороннее расторжение административного договора, ненадлежащее исполнение административного договора.

Pyushyk O. M. Unilateral termination of an administrative contract as a means to ensure its proper implementation

The features, forms and administrative reasons for unilateral termination of contracts entered into by law enforcement agencies are analyzed. The analysis of cases of unilateral termination of such contracts. Clarified the right to unilaterally terminate the contract may be made in three forms, including a partial waiver of the contract (rejection of the treaty in the presence of an obligation that is composed of several legal claims), the temporary abandonment of contract (suspend certain obligations on the time

required to correct deficiencies in their performance, with a view to unilaterally terminate the contract possible in the treaties only with a reciprocal obligation) and abandonment of the contract (obligations of the parties on the future of this contract is terminated). Termination of contract administration as a means to ensure its proper implementation can take place only in exceptional cases when no other way to achieve results or to protect the interests of the state and society. For law enforcement and it is important to comply with all the procedural aspects of administrative termination of the contract unilaterally. In particular, non-law enforcement agency regulations specified termination order administrative dohovorivi may invalidate a court of competent performance and reduce the responsibility of another party.

General administrative termination agreement concluded law enforcement agency, may or unilaterally, or by decision of the administrative court. The formal basis for the use of the court order the termination of the administrative agreement concluded law enforcement agency, is primarily a reference to it in the text of a particular administrative agreement. To avoid defects interpretation of contract terms, such an indication should not be presented in the form of law, as well as duty law enforcement agency to go to court in the event of non-fulfillment or improper fulfillment by the other party to the contract.

It is established that for the proper performance of contractual obligations in the administrative agreement it advisable to allow for unilateral termination or modification of terms as a law enforcement response to certain breach of contract by the contractor.

Key words: administrative contract, the performance of the administrative contract termination administratyvinoho agreement, unilateral breach of contract administration, improper performance of an administrative contract.

Стаття надійшла 16 жовтня 2014 року

УДК 342.72/73

Р.-В. В. Кісіль

МОДЕРНІЗАЦІЯ ІНСТИТУТУ ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Обґрунтовано, що юридична відповідальність є тим важливим чинником, призначення якого – бути надійним гарантом конституційності, законності і правопорядку. Хоч науковцями здійснено чимало досліджень цього багатовекторного феномена, проте є усі підстави стверджувати, що в юридичній науці досі нема єдиної думки про розуміння цього явища, його функції,