

ПРАВО ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ НА ОДНОСТОРОННЄ РОЗІРВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЙОГО НАЛЕЖНОГО ВИКОНАННЯ

THE RIGHT TO A LAW ENFORCEMENT AGENCY TO UNILATERALLY TERMINATE THE ADMINISTRATIVE CONTRACT AS A MEANS OF ENSURING ITS PROPER IMPLEMENTATION

Ілюшник О.М.,
*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Досліджено особливості та форми одностороннього розірвання адміністративних договорів, укладених правоохоронними органами, і підстави для цього. Проаналізовано випадки одностороннього розірвання таких договорів. З'ясовано, що право на одностороннє розірвання договору може здійснюватись у трьох формах, а саме: як часткова відмова від договору, як тимчасова відмова від договору і як повна відмова від договору. Розірвання адміністративного договору як засіб забезпечення його належного виконання може статися лише у виняткових випадках, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства. Для правоохоронних органів також важливим є дотримання всіх процедурних аспектів розірвання адміністративного договору одностороннім порядком.

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

Исследованы особенности и формы одностороннего расторжения административных договоров, заключенных правоохранительными органами, и основания для этого. Проанализированы случаи одностороннего расторжения таких договоров. Выяснено, что право на одностороннее расторжение договора может осуществляться в трех формах, а именно: как частичный отказ от договора, как временный отказ от договора и как полный отказ от договора. Расторжение административного договора как средство обеспечения его надлежащего исполнения может произойти 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: правоохранительный орган, административный договор, исполнение административного договора, расторжение административного договора, одностороннее расторжение административного договора, ненадлежащее исполнение административного договора.

Features, forms and grounds of one-sided dissolution of administrative agreements, celled law enforcement authorities, are investigational. The cases of one-sided dissolution of such agreements are analysed. A right on one-sided dissolution of agreement can be carried out in three forms, in particular partial waiver of agreement, temporal waiver of agreement and complete waiver of agreement. Dissolution of administrative agreement as backer-up his proper implementation can take place only in exceptional cases, when it is impossible by other method to attain a result or protect interests of the state, society. For law enforcement authorities also important is an observance of all procedural aspects of dissolution of administrative agreement in a one-sided order.

Key words: law enforcement agency, administrative contract, performance of administrative contract, termination administrative agreement, unilateral breach of contract administration, improper performance of an administrative contract.

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

Можливість захисту судовим порядком для правомочності укладення та виконання адміністративного договору встановлена в нормах Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), на відміну від можливості захисту правомочності на зміну та припинення (розірвання). Даний аспект дуже важливий, оскільки в правовій літературі наголошується на можливості одностороннього розірвання адміністративного договору суб'єктами із 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), водночас яскраво відображає саме владний елемент у повноваженні (праві – обов'язку), що, безумовно, має відобразитися в нормах законодавства.

Враховуючи публічно-правову природу адміністративного договору, вважаємо, що, незважаючи на примусовий характер, заходи забезпечення виконання зобов'язань по-

винні бути спрямовані на досягнення мети укладання даного адміністративного договору, одностороннє розірвання такого договору також.

Стан опрацювання. Концептуальні основи процедур укладення та розірвання договорів досліджували науковці в галузі теорії держави і права, цивільного й адміністративного права, як-от: 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 й 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 основного матеріалу. Згідно зі ст. 610 Цивільного кодексу (далі – ЦК) 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 встановлене 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. Інакше кажучи, сторона договору, яка вважає свої права порушеними, може вимагати, судовим порядком також, застосування до порушника перелічених заходів. У такому разі правові наслідки набувають ознак способів захисту прав та інтересів. Важливо правильно визначити правову природу правових наслідків порушення договору, враховуючи їхню неоднорідність та встановлення законодавством різних підстав для 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 разі суттєвої зміни умов діяльності учасників договору. Як свідчить практика, контрагенти більш охоче йдуть на включення в договори таких умов на паритетній основі або за 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 в їх виконанні, 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 на майбутнє за даним договором припиняються [4, с. 60].

У літературі щодо перших двох форм реалізації повноваження на односторонню відмову від договору вказується на їхній 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 належить до правоохоронних заходів.

Договір має розриватися 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 та перекласти його виконання за своїм вибором на іншу особу, якщо попередній контрагент порушує договір або не має можливості його виконати [6, с. 38]. Але що стосується укладання субординаційних адміністративних договорів правоохоронних органів із фізичними чи юридичними особами, то це положення не є абсолютним. Як приклад В.Р. Біла зазначає, що окремі договори пов'язані зі сплатою податкового зобов'язання індивідуально визначеного конкретного платника податків, тому перекалення виконання податкового зобов'язання на іншу особу неможливе [7, с. 131].

Загалом, розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронним органом, може статися або в односторонньому порядку, або за рішенням адміністративного суду. Державний контрагент, на думку О.В. Дьоміна, має право одностороннім порядком 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 та 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 за ініціативою податкового органу – з'ясовано, що інформація, подана платником податків під час укладання зазначених договорів, виявилася недостовірною, перекрученою або неповною; 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 самого адміністративного договору.

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

Для правоохоронних органів також важливе дотримання всіх процедурних аспектів розірвання адміністративного договору одностороннім порядком. Зокрема, недотримання органом Державної податкової служби України нормативно визначеного порядку розірвання договорів про розстрочення (відстрочення) податкового боргу привело 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 р. зазначається, що, відповідно до п. 4.4 р. 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 ухвалив рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу), розриває цей договір, про що повідомляє платника податків та 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 ухвале-

ного рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) є підставою для дострокового розірвання договору. У п. 6.4 «Особливі умови» договору робиться запис: «Договір достроково розірвано, документ від _____ № _____». Рішення про скасування раніше ухваленого рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) є підставою для дострокового розірвання договору; вноситься відповідний запис про розірвання договору в такий договір, і лише із дня розірвання договору зобов'язання сторін договору припиняються з настанням правових наслідків, передбачених законодавством, тобто із дня, наступного за днем розірвання договору.

Матеріали справи, як зазначається в рішенні Київського апеляційного адміністративного суду, не містять доказів розірвання вказаних договорів розстрочення від 29 квітня 2011 р. № 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 ухвалені податковим органом рішення про скасування розстрочення грошових зобов'язань від 12 жовтня 2011 р. Тому колегія суддів вказує на помилковість висновку суду першої інстанції про те, що у зв'язку з ухваленням податковим органом рішень про скасування раніше ухваленого рішення про розстрочення грошових зобов'язань договори про розстрочення грошових зобов'язань вважаються розірваними автоматично з дати таких ухвалених рішень [10].

Формальною підставою для застосування судового порядку розірвання адміністративного договору, укладеного правоохоронним органом, є передусім вказівка на це в 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 в разі 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, у свою чергу, зумовлює обов'язок суб'єкта владних повноважень здійснити дії щодо розірвання адміністративного договору одностороннім порядком чи звернутися з відповідним позовом до суду незалежно від позначення в тексті договору таких дій терміном «право». Прокурор Запорізької природоохоронної міжрайонної прокуратури звернувся до суду з позовом до Запорізької обласної ради про розірвання угоди № 20/2009/651, укладеної 7 травня 2009 р. між Міністерством охорони навколишнього природного середовища України, Запорізькою обласною радою та ВАТ «Запоріжсталь», якою було передбачено виконання підприємством низ-

ки природоохоронних заходів. У порушення п. 2.1 угоди ВАТ «Запоріжсталь» не здійснив вищевказаних заходів, однак Запорізька обласна рада, у порушення вимог ст. 15 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», незважаючи на порушення підприємством умов угоди та вимог чинного законодавства, не скористалася своїм правом одностороннім порядком припинити дію угоди шляхом її розірвання. Незважаючи на звернення відповідачем уваги на те, що в п. 2.4.2 угоди зазначено право, а не обов'язок Запорізької обласної ради відмовитися від угоди одностороннім порядком, адміністративний суд позов прокурора задовольнив, зобов'язав відповідача розірвати адміністративну угоду одностороннім порядком. Зазначено, що право відповідача розірвати угоду нерозривно пов'язано з публічно-правовими обов'язками (як зазначеними в тексті договору, так і такими, що входять у структуру компетенції суб'єкта), а саме з обов'язком обласної ради контролювати, як підприємства міста додержуються вимог законодавства про охорону навколишнього середовища, а також з обов'язком дбати про здоров'я та життя громадян – мешканців міста Запоріжжя [10].

Висновки. У результаті дослідження можна дійти висновку, 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 та підзаконних нормативно-правових актах, що регулюють певні види адміністративних угод, або в тексті таких договорів. Адміністративний договір, укладений правоохоронним органом, може розриватися одностороннім порядком чи за рішенням адміністративного суду. Підстави та порядок розірвання адміністративного договору одностороннім порядком або звернення до адміністративного суду з вимогою такого розірвання, як зазначалось вище, мають бути визначені або у відповідному нормативно-правовому акті, або в 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 в разі 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, у свою чергу, зумовлює обов'язок суб'єкта владних повноважень здійснити дії щодо розірвання адміністративного договору одностороннім порядком чи звернутися з відповідним позовом до суду незалежно від позначення в тексті договору зазначених дій терміном «право».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бервено С.М. Правові наслідки порушення договірних зобов'язань (загальні положення). Юридична Україна. 2006. № 4. С. 48–51.
2. Пугинский Б.И. Теория и практика договорного регулирования. М.: Зерцало-М, 2008. 224 с.
3. Егорова М.А. Односторонний отказ от исполнения гражданско-правового договора. М., 2008. 508 с.
4. Феценко В.О. Проблема розмежування понять «взаємодія» та «координація» у правоохоронній діяльності. Юридичні читання молодих вчених: зб. матер. Всеукр. наук. конф. (23–24 квітня 2004 р.). К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2004. 456 с.
5. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірних регулювань адміністративно-правових відносин: монографія. Суми: Мрія, 2010. 360 с.
6. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договор. Красноярск, 1998. 93 с.
7. Біла В.Р. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; 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. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z2143-12/card5#Links>.
9. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду в справі № 2а/0470/4000/12 від 25 квітня 2012 р. (реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 27198868). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27198868>.
10. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду в справі № 2а-6855/12/2670 від 27 вересня 2012 р. (реєстраційний номер судового рішення в ЄДРСР – 27198868). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/27198868>.