

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.95

*Біла Вікторія Русланівна,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри управління, адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету Державної податкової служби України*

ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

У статті розглядаються поняття, ознаки та види заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративними договорами.

Ключові слова: адміністративний договір, заходи забезпечення, виконання, розірвання.

Проведення в Україні адміністративної реформи зумовлює посилену увагу вчених юристів до публічного управління, у тому числі до питань, пов'язаних із застосуванням у ньому диспозитивних методів, відповідно, виникає нагальна необхідність у розробці нових підходів до застосування договірних форм у діяльності органів публічної адміністрації. Кодекс адміністративного судочинства України закріпив нормативне визначення адміністративного договору, проте залишив відкритою низку питань, у тому числі й проблему виконання зобов'язань за адміністративними договорами та заходів їх забезпечення.

З теоретичних позицій виконання договору має проходити належним та реальним чином. При недотриманні цієї умови договір вважається порушеним і це викликає правові наслідки. Належність та реальність є принципами виконання зобов'язання у цивільному праві і на теоретичному рівні може

бути підставою для розробки вимог до виконання адміністративного договору з урахуванням особливостей складу та регулювання адміністративних відносин [1, с. 208].

Належне виконання має здійснюватися сторонами чи іншими особами, визначеними законом або договором; у повному обсязі, за винятками, вказаними в законодавстві; у належні строки, у належному місці, порядку та належними способами виконання тощо. Реальне виконання характеризується як вияв необхідності здійснення боржником саме тих дій, які передбачені змістом договору, і неможливості заміни грошовою компенсацією чи відшкодуванням збитків [2, с. 423–424]. Це особливо актуально для адміністративного договору, оскільки метою даного договору є, перш за все, досягнення суспільно корисних результатів [1, с. 208].

Метою даної статті є дослідження ознак та видів заходів забезпечення

виконання зобов'язань за адміністративними договорами та перспектив їх вдосконалення.

Проблемі заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративними договорами у різні часи були присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених: Д. М. Бахраха, О. В. Дьоміна, Ю. А. Тихомирова, Ю. М. Старілова, М. І. Брагинського, Б. І. Пугинського, С. М. Бєрвєно, К. К. Афанасьєва, Ж. В. Завальної, М. М. Сібільова. Однак остаточного вирішення це питання в науці не знайшло.

Загалом до системи юридичних гарантій виконання договірних зобов'язань можна віднести: систему органів та посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо забезпечення виконання зобов'язань, сукупність юридичних санкцій за порушення виконання, або неналежне виконання адміністративного договору, інші засоби захисту, організаційні заходи, інформаційно-технічні засоби [3, с. 458–459].

На думку Ж. В. Завальної, забезпечувальні заходи, спрямовані на виконання адміністративного договору, матимуть такі риси: обов'язковий характер та немайновий, організаційний зміст. До забезпечувальних заходів адміністративного договору вона відносить: видання адміністративного акта; здійснення заходів контролю та нагляду; створення робочих груп, комісій [1, с. 213]. Як зазначає Ю. А. Тихомиров, забезпеченість договірних зобов'язань у публічно-правовому договорі більш багатоманітна за своїми засобами та включає такі заходи, як організаційні, правові, економічні,

платіжно-розрахункові, зміну режимів та пріоритетів [4, с. 184].

До засобів забезпечення виконання адміністративно-договірних зобов'язань, крім майнових санкцій, О. В. Дьомін відносить і організаційні, адміністративні, дисциплінарні санкції, позбавлення певних квот, пільг, переваг, зупинення фінансування [5, с. 38].

Досить розповсюдженим є поділ способів забезпечення договірних зобов'язань на заходи захисту та заходи відповідальності [6, с. 123]. Деякі вчені вважають, що способи захисту можна поділити на: способи фактичного характеру, що застосовуються уповноваженою особою при самозахисті, і способи оперативного характеру (наприклад, відмова від прийняття простроченого виконання); правоохоронні способи державно-примусового характеру, які застосовують державні або громадські органи, що розглядають спір, до яких входять цивільно-правові санкції як способи цивільно-правової відповідальності та способи державно-примусового характеру, що не мають ознак цивільно-правової відповідальності (поділ майна між співвласниками, застосування наслідків недійсності правочину) [7, с. 211; 6, с. 125].

Отже, заходи забезпечення виконання адміністративного договору можна поділити на дві групи: а) заходи, оперативного характеру, що забезпечують належне виконання договору; б) правоохоронні заходи, що є реакцією на не виконання або неналежне виконання адміністративного договору.

У цивільному праві заходи оперативного впливу визначають як юридичні засоби правоохоронного характеру, які застосовуються до порушника цивільних прав та обов'язків безпосередньо уповноваженою особою, яка є стороною даних цивільних правовідносин, без звернення за захистом свого права до компетентних державних або громадських органів [8, с. 166–167].

Заходам оперативного впливу притаманний ряд ознак: виконують превентивну, запобіжну функцію, призначені забезпечити належне виконання зобов'язання; їх застосування передбачає настання несприятливих наслідків для правопорушника лише в окремих випадках [8, с. 166]. До ознак оперативних заходів забезпечення виконання адміністративних договорів необхідно віднести і їх застосування лише з боку органів публічної адміністрації.

Забезпечення виконання адміністративного договору можна здійснювати правовими та організаційними засобами. До правових засобів належить видання спільних, забезпечувальних актів, а до організаційних – проведення контрольних перевірок (взаємних та контрольних) здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору [1, с. 213].

До організаційних оперативних засобів також можна віднести і обов'язкову письмову форму для будь-яких видів адміністративного договору, необхідність отримання дозволу третіх осіб або інших органів управління на

укладання адміністративного договору, якщо його зміст безпосередньо впливає на статус цих суб'єктів [9, с. 61], повноваження органів Державної податкової служби з оперативного контролю за виконанням договору невідладним контрагентом [5, с. 39]. Способи здійснення контрольних функцій повинні бути встановлені у договорі [9, с. 62].

Враховуючи публічно-правову природу адміністративного договору, вважаємо, що, незважаючи на примусовий характер, правоохоронні заходи забезпечення виконання зобов'язань повинні бути спрямовані на досягнення мети укладання даного адміністративного договору.

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) [10].

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 [10]. Іншими словами, сторона договору, яка вважає свої права порушеними, може вимагати, у тому числі в судовому порядку, застосування до порушника перерахованих 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 та встановлення законодавством різних підстав їх застосування [11, с. 49; 1, с. 208–209].

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 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 йдуть на включення в договори таких умов на паритетній основі або при встановленні судового порядку зміни, або розірвання договору [12, с. 158].

Право на одностороннє розірвання договору може здійснюватись у трьох формах:

1. Часткова відмова від договору (відмова від частини договору при 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, при цьому такий вид односторонньої відмови від договору можливий у договорах лише із зустрічними зобов'язаннями) [13, с. 437].

3. Повна відмова від договору (зобов'язання сторін на майбутнє за даним договором припиняються) [14, с. 60].

У науковій літературі щодо перших двох форм реалізації повноваження на односторонню відмову від договору вказується на їх очевидний забезпечувальний та превентивний характер [14, 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 має відбуватись у виняткових випадках, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства [65, с. 214].

О. В. Дьомін вказує на те, що державний контрагент має право в односторонньому порядку без звернення до суду припинити договір у разі невиконання або неналежного виконання договору контрагентом [5, с. 38]. Підтримуючи цю думку, вважаємо, що випадки одностороннього розірвання адміністративного договору повинні бути закріплені нормативно та продубльовані у тексті договору. 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, 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 погашен-

ня розстроченого грошового зобов'язання чи податкового боргу або відстроченого грошового зобов'язання чи податкового боргу [15].

Той же вчений висловлює переконання, що державний контрагент має право відмовитися від договору та перекласти його виконання за своїм вибором на іншу особу, якщо попередній контрагент порушує договір або не має можливості його виконати [5, с. 38].

Також дослідники вказують на право державного контрагента безпосередньо в безспірному порядку накладати стягнення на невідного контрагента в адміністративному договорі, якщо він порушує, чи не виконує закріплені у договорі зобов'язання [5, с. 38; 16, с. 463]. Крім майнових, тут можливе встановлення і інших видів санкцій (організаційних, адміністративних, дисциплінарних, позбавлення певних пільг, переваг, зупинення фінансування) [5, с. 39]. Необхідно зазначити, що дане повноваження тісно пов'язане із можливістю оперативного контролю. Оскільки саме його результати (акти перевірок, висновки експертиз) є підставою для застосування заходів відповідальності за порушення договірних зобов'язань.

Погоджуємося з Ю. М. Старіловим, який вважає, що до порушника можливо застосувати лише передбачені договором санкції [16, с. 463]. Цього питання торкаються і К. К. Афанасьєв, який вказує на необхідність законодавчого закріплення питань відповідальності учасників адміністративних договорів, у тому числі розробку право-

вого механізму притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за невиконання або неналежне виконання адміністративного договору [17, с. 14], і Ж. В. Завальна – про неможливість притягнення до адміністративної відповідальності контрагента у випадку невиконання адміністративного договору, оскільки невиконання договору не підпадає за ознаками під поняття адміністративного порушення. До того ж, притягнення до відповідальності є неефективним (наявні санкції не дають досягнення результату за договором і задоволення суспільних інтересів), у зв'язку з чим необхідно застосовувати заходи, які б давали можливість вийти зі стану порушення адміністративного договору і досягти бажаного результату іншими засобами та методами [1, с. 214].

Ми підтримуємо позицію Ж. В. Завальної про те, що застосування заходів адміністративної відповідальності неможливе за порушення умов договору. Проте вважаємо, що застосування адміністративних санкцій, штрафних фінансових санкцій є одним із наслідків розірвання договору [1, с. 214]. Лише після розірвання договору можливе застосування санкцій.

Традиційно щодо адміністративних договорів застосовується досвід Франції та Німеччини. Однак, на нашу думку, варто застосувати деякі положення заходів забезпечення виконання зобов'язань і країн англосаксонської правової сім'ї. Так, науковий інтерес становлять санкції, що застосовуються на розсуд суду за порушення виконання зобов'язань за договором: судова заборона

(injunction), специфічне виконання (specific performance), відшкодування за виконану роботу (quantum meruit).

Судова заборона полягає у вимозі за рішенням суду утриматись від вчинення певних дій [18, с. 250]. Якщо ж така дія вже була вчинена, то суд може застосувати mandatory injunction, тобто вимогу про поновлення положення позивача до порушення умов контракту відповідачем. Такий вид санкцій може застосовуватись у разі порушення адміністративно-договірних зобов'язань з боку органів виконавчої влади щодо органу Державної податкової служби, або у випадку порушення останнім умов адміністративного договору із фізичними чи юридичними особами.

Специфічне виконання полягає у вимозі суду, зверненій до відповідача, виконати зобов'язання, що виникли із договору, тобто у реальному виконанні укладеного контракту відповідно до його умов [19, с. 408–426]. Специфічне виконання застосовується також, коли немає можливості порахувати збитки [20, с. 21]. Такий вид санкцій також доцільно застосовувати за порушення умов адміністративного договору у зв'язку з тим, що, як правило, порахувати збитки, понесені внаслідок такого порушення, неможливо, оскільки предметом договору є управлінські дії, які, як правило, не мають грошового вигляду.

Відшкодування за виконану роботу носить реституційний характер. Підставою його застосування є виконання стороною, потерпілою від порушення контрактного зобов'язання її контрагентом, на момент порушення частини

свого контрактного зобов'язання. Однією із обставин застосування даної санкції є наявність договору щодо надання певних послуг, у якому відсутні умови щодо винагороди за це [21, с. 363]. Саме під такі ознаки підпадають договори про надання публічних управлінських послуг органами публічної адміністрації.

Перелічені санкції хоча й носять негативний характер, проте спрямовані на відновлення порушених прав і обов'язків сторін у адміністративному договорі. Їх значення полягає у спрямуванні поведінки сторін на виконання зобов'язань за адміністративним договором (у ширшому розумінні – на задоволення публічного інтересу) та досягнення мети договору.

Згадувана нами Ж. В. Завальна допускає існування негативної реакції у вигляді: адміністративної реституції (повернення сторін у початкове становище, відновлення становища, що існувало до укладання договору); розірвання договору, у тому числі одностороннє у випадках і порядку, передбаченому в законі (тягне припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій) [1, с. 214].

Поняття реституції, як правило, застосовують за рішенням суду в цивільно-правових відносинах, коли йдеться про застосування правових наслідків невиконання зобов'язання [22, с. 694]. Юридичне поняття реституції застосовувалося ще римським правом щодо відносин повернення здійсненого за угодами, що були визнані недійсними чи не відбулись за іншими підставами,

і було спрямоване на скасування наслідків угоди чи іншого факту, тобто, по суті, мало перетворюючий, відновлюючий ефект [21, с. 214].

Реституція як спосіб захисту цивільного права застосовується лише при наявності між сторонами укладеного договору, який є нікчемним чи який визнано недійсним (п. 10) [23]. Суд може застосувати з власної ініціативи реституцію як наслідок недійсності заперечного правочину (п. 7) [23].

Необхідно зазначити, що у разі визнання адміністративним судом адміністративного договору недійсним внаслідок його нікчемності, застосування реституції є обов'язком суду, коли застосування реституції у випадку визнання недійсним оспорюваного адміністративного договору виноситься на розсуд суду.

Хоч і реституція, і розірвання адміністративного договору тягнуть за собою припинення договірних зобов'язань, проте наслідки такого припинення будуть різними. Так, згідно зі ст. 653 Цивільного кодексу України: сторони не мають права вимагати повернення того, що було виконане ними за зобов'язанням до моменту розірвання договору, якщо інше не встановлено договором або законом. Якщо договір розірваний у зв'язку з істотними порушеннями договору однією зі сторін, друга сторона може вимагати відшкодування збитків, завданих розірванням договору [10].

При невиконанні адміністративного договору повернення сторін у попе-

реднє становище тягнутиме за собою припинення забезпечувального адміністративного акта, а також фінансування, що було передане для виконання такого договору. Оскільки ці заходи відбуватимуться щодо відновлення адміністративних відносин, то пропонується вважати їх адміністративною реституцією на відміну від цивільно-правової [1, с. 218]. Адміністративна реституція може застосовуватись і у позасудовому порядку.

Звісно, викладені вище положення стосовно заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративними договорами не є вичерпними та потребують подальшого наукового вивчення та нормативного закріплення з метою забезпечення законності та ефективності їх застосування.

Список використаних джерел:

1. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин / Ж. В. Завальна. – Суми : видавничо-виробниче підприємство ТОВ "Мрія", 2010. – 360 с.
2. Сібільов М. Договірне зобов'язання та його виконання / М. Сібільов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2 (33), 3 (34). – С. 414–424.
3. Административно-процесуальное право Германии / [В. Бергманн, введ., сост.] : пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.
4. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
5. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.
6. Бervено С. М. Проблеми договірного права України / С. М. Бervено. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.
7. Цивільне право України : [підручник] у 2 тт. / [В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова та ін.] ; за заг. ред. В. І. Бо-

рисової, І. В. Спасибо-Фатеевой, В. Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т.1. – 480 с.

8. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – С. 152–168.

9. Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2008. – 288 с.

10. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.

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

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

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

14. Фещенко В. О. Проблема розмежування понять "взаємодія" та "координація" в правоохоронній діяльності / В. О. Фещенко // Юридичні читання молодих вчених : зб. мат. всеукр. наук. конф., (Київ, 23–24 квіт. 2004 р.). – К. : НПУ ім. Драгоманова, 2004.

15. Про затвердження Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків : Наказ Державної податкової адміністрації України : за станом на 21 січня 2011 року // Офіційний вісник України, 2011. – № 2.

16. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Издательство НОРМА, 2002 – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.

17. Афанасьев К. К. Административный договор : [учеб. пособие] / К. К. Афанасьев. – Луганск, 2002. – 72 с.

18. Cartwright J. Contract Law : An Introduction to the English Law of Contract for the Civil Lawyer / J. Cartwright. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2007. – 299 p.

19. Burrows A. Remedies for torts and breach of contract / A. Burrows. – Oxford and New York : Oxford university press, 2004. – P. 408–426.

20. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht / H. Maurer. – München : Beck Juristischer Verlag, 2009. – 842 s.

21. Гапало С. Ю. Види санкцій за контрактним правом англосаксонської сім'ї / С. Ю. Гапало // Держава і право. – 2009. – № 46. – С. 358–364.

22. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2003. – [Кн. 1 : Общие положения]. – 848 с.

23. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Постанова пленуму Верховного Суду України : за станом на 6 листопада 2009 року // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 1 (101). – С. 23.

Била В. Р. Меры обеспечения исполнения обязательств, возникающие из административных договоров.

В статье рассматриваются понятие, признаки и виды способов обеспечения исполнения обязательств за административными договорами.

Ключевые слова: административный договор, способы обеспечения, исполнение, расторжение.

Bila V. Measures to Ensure Fulfillment of Obligations Arising out of Administrative Contracts.

The article deals with concept, features and types of measure ensuring the fulfillment of obligations that arise from administrative contracts.

Keywords: administrative contract, measures, implementation, dissolution.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2012