

# ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

---

**Ж. В. ЗАВАЛЬНА**

*Жанна Вікторівна Завальна, кандидат  
юридичних наук, доцент, завідувач кафедри  
Сумської філії Харківського національного  
університету внутрішніх справ*

## ЩОДО ПИТАННЯ ПРО НЕВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ

Проблемою для всіх видів договорів є його виконання, оскільки від цього залежить досягнення мети, яку ставлять перед собою сторони. Відповідно до Цивільного кодексу України для цивільно-правових договорів правові наслідки порушення договору встановлюється в законі чи в договорі у вигляді припинення зобов'язання в наслідок односторонньої відмови від зобов'язання, якщо це встановлено договором або законом, або розірвання договору; зміна умов зобов'язання; сплата неустойки; відшкодування збитків та моральної шкоди. 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<sup>1</sup>.

Однак, якщо наслідки порушення цивільно-правового договору, засоби охорони та захисту та підстави застосування у цивільно-правовому регулюванні визначені, то щодо адміністративного договору законодавець закріплює в КАС України тільки одне положення щодо можливості судового захисту з приводу укладення та виконання адміністративного договору. Про наслідки порушення умов адміністративного договору, визначення такого порушення, підстави для застосування наслідків в адміністративному законодавстві не йдеться.

При вирішенні цієї проблеми та наданні пропозицій необхідно враховувати, що для сторін адміністративного договору першочерговим мають бути міри та заходи, які спонукають досягненню мети договору чи направлені на відвернення чи зменшення негативних наслідків для прав та інтересів як окремих осіб, так і суспільства в цілому. Визначення можливих мір запобігання та заходів реагування при невиконанні адміністративного договору є особливо актуальним для адміністративних відносин, оскільки виконанням адміністративного договору досягається суспільно-корисні результати.

Проблемами поняття, ознак, сутності, правової природи, предмета адміністративного договору займалися в різні часи радянські, вітчизняні та російські учені А. А. Абдурахманов, Г. В. Атаманчук, К. К. Афанасієв, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, А. В. Дьомін, А. П. Коренєв, Ю. М. Козлов, А. І. Лістратов, В. К. Колпаков, О. В. Константій, О. С. Лагода, В. С. Мартемянов, Ю. В. Мельник, В. І. Новосьолов, В. Г. Розенфельд, О. П. Рябченко, А. А. Савостін, К. Сперанска, Ю. Н. Старілов, В. С. Стефанюк, Ю. А. Тіхоміров, О. І. Харитоновна, Б. Б. Хангельдієв, В. А. Юсупов. Але, на жаль, пи-

тання правових наслідків невиконання адміністративного договору залишається відкритим.

Враховуючи вищезазначене *метою* даної статті є обґрунтування можливості встановлення заходів реагування на порушення адміністративного договору. Відповідно, *завданням* – дослідження доктринальних положень щодо питання порушення договорів у цивільному та адміністративному праві.

Розгляд даного питання можливий у двох аспектах: наслідки не застосування повноваження на адміністративний договір та наслідки порушення укладеного адміністративного договору. Існує дві протилежні думки на це питання. Перша, можливість використання договору для регулювання адміністративних відносин знаходиться в межах правової незабороненості, тому пряма вказівка в компетенції на параметри його реалізації не вимагається. Використовувати чи не використовувати договірне регулювання залежить від оперативної ситуації оформлювати договором чи іншою договірною формою відноситься на розсуд органу із владними повноваженнями<sup>2</sup>. Більшість науковців дотримуються другої позиції, відповідно до якої законодавче закріплення повноваження на договір залежно від завдань, функцій, сфери органу із владними повноваженнями може бути введено у компетенцію і бути обов'язковим до виконання або віддаватися на розсуд. І в першому, і в другому випадку є свої переваги. При введенні повноваження на використання адміністративного договору тим самим досягається відповідність діяльності принципу законності. При наданні даному повноваженню дискреційного характеру, можна чекати ефективності при вирішенні нестандартних задач, які вимагають певної відповідальності та вмінь. Причому, в останньому випадку це може виражатись у словесних формулах «укладає договір», «може врегулювати на договірних началах» або замовчуватись за відсутності прямої заборони до врегулювання таких відносин договірними формами.

Наголошуємо на тому, що ми розглядаємо наслідки саме невиконання укладеного адміністративного договору.

За загальним правилом в адміністративному праві при невиконанні вимог правових норм до осіб-порушників застосовуються заходи впливу із метою спонукати, змусити їх до виконання. Такі заходи впливу є державним примусом, який може застосовуватись у двох формах – судовій та адміністративній (позасудовій). Наслідком невиконання договору – порушення норм, встановлених законодавством чи договором, так само є державний примус. Це твердження є справедливим для цивільно-правових, трудових, господарських договорів, але не для адміністративного договору. Зокрема, для цивільно-правових договорів вказані порушення (серед яких невиконання чи неналежне виконання договору), підстави застосування засобів державного примусу (юридичний факт підтвердження порушення), особи, що застосовують заходи примусу (сторони чи судові органи) і самі заходи державного впливу (які в цивільному праві представлені у вигляді правових наслідків та відповідальності). В адміністративній доктринальній літературі вищевказані питання не розроблені, тому окремими вченими надаються пропозиції щодо необхідності розробки відповідальності за невиконання адміністративного договору із можливістю застосування цивільно-правового законодавства до регулювання адміністративного договору в цілому. Але виникає питання чи сприятиме накладення відповідальності досягненню мети поставленої в адміністративному договорі? Чи «працюватимуть» заходи примусу? Для відповіді на ці питання потрібно, по-перше, з'ясувати сьогодишню ситуацію в регулюванні цих відносин і, по-друге, враховуючи особливості мети та предмету адміністративного договору запропонувати модель, яка б сприяла досягненню запланованого сторонами результату вказаному в адміністративному договорі.

В адміністративному праві при здійсненні порушень до порушника застосовуються адміністративні заходи впливу, під якими прийнято розуміти застосування відповідними суб'єктами до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі останніх, передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних

суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення<sup>4</sup>. Окремі автори характеризуючи методи адміністративно-правового примусу відносять можливі (гіпотетичні) наслідки невиконання до заходів адміністративно-правового відновлення. При цьому уточнюючи, що адміністративно-правовий вплив не пов'язаний з майновими компенсаціями, оскільки стягнення збитків є цивільно-правовою мірою відповідальності, бо здійснюється в інтересах конкретної особи. Натомість заходи адміністративно-правового відновлення покликані відновити адміністративно-правові режими<sup>5</sup>.

Проаналізувавши суб'єктний склад притягнення до відповідальності, а найголовніше – виконання заходів відповідальності, стає зрозумілим, що органом, до якого сторони договору можуть звернутись, є тільки суд, оскільки сторони знаходяться в юридично рівному становищі і звернення до вищестоячого органу не буде логічним. Але навіть при позитивному рішенні суду виконати його не є можливим за причини, що предметом адміністративного договору є управлінські дії (діяльність), яка постійно здійснюється і відслідкувати процес її виконання практично не можливо.

У такому разі стоїть питання не про притягнення до відповідальності, а про попередження порушення, про забезпечення його виконання.

Говорячи про забезпечення виконання адміністративного договору, потрібно враховувати наступні обставини. Загально прийнятого поняття забезпечення договорів, так само як і поняття забезпечувальних способів чи мір ні в юридичній літературі, ні тим паче в законодавстві не існує. Немає підстав не враховувати загально прийняте значення слова, оскільки стиль та мова закону, юридичної науки не можуть принципово відрізнитись від звичайної мови. Забезпечити означає зробити можливим, дійсним, таким, що реально виконується<sup>6</sup>. З точки зору філософії права та загальної теорії права, забезпечувальні міри необхідно віднести способи економічного, ідеологічного, організаційного, правового характеру. Нас цікавлять перш за все міри організаційного та правового характеру. У зв'язку з цим під забезпечувальними мірами слід мати на увазі встановлення обов'язків, заборон, а також інших юридичних засобів, що гарантують здійснення прав.

Забезпечувальні міри притаманні праву в цілому, а не тільки цивільному. У рамках окремих галузей права використовуються, так звані загально правові забезпечувальні міри, зміст яких зумовлений специфікою предмету та методу правового регулювання, принципам даної галузі. Використання тією чи іншою галуззю загально правових забезпечувальних мір тягне ту чи іншу модифікацію змісту відповідних мір, що також зумовлюється специфікою правового режиму регулювання суспільних відносин. Забезпечувальні міри знаходять своє закріплення в законодавстві різного галузевого напрямку. Причому, у деяких галузях права (це стосується насамперед адміністративного права) встановлення забезпечувальних мір є більш ефективними, ніж у цивільному праві. У цивільному праві, як в доктрині, так і в законодавстві, досить вагомо розроблені способи забезпечення виконання зобов'язань, мається на увазі, договірних, у першу чергу.

Цивільно-правові забезпечувальні міри – це встановлені цивільним законом чи договором додаткові міри здійснення своїх прав управомоченою особою та (або) захисту інтересу особи. Забезпечувальні міри, як наголошують науковці, мають ознаки – додатковий характер та майновий зміст. Вбачається, що забезпечувальні міри направлені на виконання адміністративного договору матимуть інші риси. Першою такою рисою буде обов'язковий характер, другою – немайновий, організаційний зміст.

Серед забезпечувальних мір адміністративного договору можуть бути: видання адміністративного акта; здійснення заходів контролю та нагляду; створення робочих груп, комісій. Тобто, забезпечення виконання адміністративного договору можливо здійснювати правовими та організаційними засобами. Правовими є видання спільних, забезпечувальних актів, а організаційними – проведення контрольних перевірок взаємних та контрольних органів, здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору.

Застосування зазначених мір для забезпечення виконання адміністративного договору дає можливість скористатись вже наявним механізмом притягнення до відповідаль-

ності, адже мова йтиме вже не про порушення адміністративного договору, а про невиконання адміністративного акту чи повноважень.

Можемо передбачити таку ситуацію, в якій навіть за наявності забезпечувальних мір адміністративний договір може не виконуватись. Притягнення до адміністративної відповідальності в даному випадку не можливо (оскільки невиконання договору не підпадає за ознаками під поняття адміністративного порушення) і неефективно (наявні санкції не дають досягнення результату за договором і задоволення суспільних інтересів). На нашу думку, необхідно говорити не про відповідальність, а про певні реакції, які б давали можливість вийти зі стану порушення адміністративного договору і досягти бажаного результату іншими засобами та методами.

При невиконанні адміністративного договору ми розглядаємо можливість існування реакції та закріплення їх у законодавчому порядку у вигляді: адміністративної реституції (повернення сторін в початкове положення); розірвання договору (тягне припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій).

Реакцією на невиконання адміністративного договору можуть бути прийняття рішення про застосування заходів реагування:

адміністративної реституції (повернення сторін у початкове положення, відновлення становища, що існувало до укладення договору);

розірвання адміністративного договору, в тому числі одностороннє, у випадках і порядку передбаченому в законі.

Поняття реституції, як правило, застосовують, у цивільно-правових відносинах, коли мова йде про застосування правових наслідків невиконання зобов'язання<sup>7</sup> і застосовується за рішенням суду. При невиконанні адміністративного договору повернення сторін у попереднє становище тягнутиме за собою припинення забезпечувального адміністративного акта, а також фінансування, що було передано для виконання такого договору. Оскільки ці заходи відбуватимуться щодо відновлення адміністративних відносин, то пропонується вважати їх адміністративною реституцією на відміну від цивільно-правової.

Розірвання договору – це припинення прав та обов'язків сторін, врегульованих у договірній формі. При цьому необхідно враховувати, що разом із адміністративним договором припиняє дію забезпечувальний адміністративний акт. Розірвання здійснюється за загальним правилом за згодою всіх сторін договору. Але в законодавстві можуть бути передбачені випадки одностороннього розірвання без згоди іншої сторони.

Розірвання договору має відбуватись у виключних випадках, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства. Це повністю відповідає європейським принципам адміністративного права належної адміністрації, серед яких принципи законності та пропорційності. Принцип законності (англ. LAWFULNESS) означає, що адміністративний орган при здійсненні дискреційних повноважень не переслідує іншої мети, аніж та, для досягнення якої були надані такі повноваження<sup>8</sup>. Принцип законності вимагає не тільки, аби адміністративні органи дотримувались закону, а й також щоб усі їхні рішення формально та за своїм змістом відповідали вимогам закону<sup>9</sup>. Принцип пропорційності (англ. – PROPORTIONALITY) має забезпечувати дотримання відповідного балансу між будь-якими зворотними наслідками, що можуть бути заподіяні правам, свободам або інтересам осіб, та поставленим цілям<sup>10</sup>. Принцип пропорційності передбачає: 1) використання засобів пропорційних до переслідуваних цілей; 2) здійсненні заходи повинні забезпечувати чітку рівновагу між громадськими та задіяними приватними інтересами з метою уникнення непотрібного конфлікту з правами та інтересами приватних осіб<sup>11</sup>. Органи публічної влади зобов'язані діяти у відповідності до принципу пропорційності. Вони зобов'язані застосовувати заходи, що зачіпають права або інтереси приватних осіб тільки за необхідності та в межах, необхідних для досягнення поставленої цілі. При здійсненні їх дискреційних повноважень, вони зобов'язані дотримуватися відповідного (належного) балансу між будь-якими зворотними наслідками, що можуть бути заподіяні правам, свободам або інтересам приватних осіб та цілі, що поставлена ними, будь-які заходи, що вживатимуться ними, не повинні бути надмірними<sup>12</sup>. Так само, неупорядковане, безпідставне одностороннє

розірвання адміністративного договору протирічить принципу юридичної визначеності та конкретизуючим принципам цієї групи (класифікація СІГМІ)<sup>13</sup>.

Таким чином, можна припустити можливість встановлення в законодавчому порядку забезпечувальних правових чи організаційних мір направлених на виконання адміністративного договору. Відповідальність у звичному сенсі при невиконанні адміністративного договору застосовуватись не може з огляду на передбачувану неефективність результатів такого застосування. Замість відповідальності за невиконання адміністративного договору можуть бути встановлені заходи реагування у вигляді адміністративної реституції та розірвання договору. Отримані висновки можуть бути покладені в основу подальших досліджень у даному напрямку, а також бути використані для вдосконалення чинного законодавства.

<sup>1</sup> Бервено С. М. Проблеми договірної права України : Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 392 с. – С. 192-193.

<sup>2</sup> Осинцев Д. В. Методи адміністративно-правового впливу. Монографія. – СПб.: Юридический центр Пресс. 2005. – С. 65.

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник / Д. Н. Бахрах. – 3-е изд., исправ. и доп. – М.: Эксмо, 2007. – С. 289-290; Приймаченко Д. В. Використання адміністративних договорів у діяльності митних органів // Право України. – 2006. – № 6. – С. 23.

<sup>4</sup> Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво "Юридична думка"», 2007. – 592 с. – С. 414.

<sup>5</sup> Осинцев Д. В. Вказана праця. – С. 184.

<sup>6</sup> Ожегов С. И. Словарь русского языка. – М.: Русский язык, 1986.

<sup>7</sup> Брагинский М. И. Витрянский В. В. Договорное право. Книга первая: Общие положения: Изд. 4-е, стереотипное. – М.: «Статут», 2001. – С. 694.

<sup>8</sup> Рада Європи. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 р., № R (80) 2 /; Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна – К.: Старий світ, 2006. – С. 438-451.

<sup>9</sup> *Administration and You*. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996 // [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>10</sup> Рада Європи. Рекомендація Комітету Міністрів державам-членам стосовно реалізації адміністративними органами влади дискреційних повноважень від 11 березня 1980 р., № R (80) 2 /; Основи адміністративного судочинства та адміністративного права / Навч. посібник / За заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна – К.: Старий світ, 2006. – С. 438-451.

<sup>11</sup> *Administration and You*. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996 // [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>12</sup> *Council of Europe*. Recommendation Rec(2000)10 on codes of conduct for public officials // [www.coe.int](http://www.coe.int)

<sup>13</sup> Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права // Українське право. – 2006. – № 1 (19). – С. 309-319.

#### Резюме

У статті розглядається можливість застосування забезпечувальних заходів для попередження порушень адміністративного договору. Також висловлюється припущення з приводу можливих наслідків невиконання адміністративного договору.

**Ключові слова:** адміністративний договір, адміністративні відносини, адміністративна відповідальність.

#### Резюме

В статье рассматривается возможность применения обеспечительных мер для предупреждения нарушений административного договора. Также высказываются предположения по поводу возможных последствий невыполнения административного договора.

**Ключевые слова:** административный договор, административные отношения, административная ответственность.

**Summary**

In the article the possibility of application of guaranteeing measures for warning of breaches of administrative contract is considered. The supposition concerning the possible consequences of non-execution of administrative contract is nominated also.

**Key words:** administrative contract, administrative relations, administrative responsibility.

*Отримано 18.11.2009*

**Н. А. БЕРЛАЧ**

*Наталія Анатоліївна Берлач, кандидат економічних наук, доцент Київського національного університету внутрішніх справ*

**АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПРАВОПОРУШЕННЯ,  
ВЧИНЕНІ У СФЕРІ ОРГАНІЧНОГО СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА**

Функціонування системи органічного сільського господарства в Україні є можливим лише за умови неухильного додержання встановлених вимог щодо здійснення акредитації, сертифікації, маркування, а також реалізації зазначеної продукції. Адже порушення зазначених нормативів уповільнює розвиток органічного виробництва, створюючи не виправдані й неправомірні конкурентні перешкоди для сумлінних виробників, які дотримуються всіх сертифікаційних умов щодо виробничого процесу, а також дискредитуючи органічну продукцію в очах споживачів, які, купуючи під виглядом органічних продуктів харчування звичайну продукцію, починають не довіряти як виробникам, так і самій концепції екологічного сільського господарства.

Зважаючи на невисокий ступінь суспільної небезпечності аналізованих правопорушень в даному випадку найбільш ефективним засобом протидії негативним явищам, що виникають при функціонуванні даної форми аграрного виробництва, вважаємо систему адміністративно-правової відповідальності, що покликана охороняти права та законні інтереси підприємств, установ і організацій, а також спрямована на запобігання вчиненню подальших правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами.

Актуальність даної статті зумовлена перспективністю розвитку нової галузі АПК – органічного сільського господарства, що на початку свого становлення вимагає від держави особливої уваги щодо захисту правомірної господарської діяльності від порушень економічного та адміністративного характеру.

Згідно ч. 2 ст. 25 Проекту Закону «Про органічне виробництво», за порушення законодавства про органічне виробництво винні особи несуть відповідальність відповідно до законодавства України<sup>1</sup>.

Визначаючи мету даного дослідження, вважаємо за необхідне більш детально охарактеризувати можливість застосування адміністративної відповідальності у сфері функціонування органічного сільського господарства в Україні, напрямів вдосконалення даного процесу.

Дослідженням питань щодо реалізації адміністративно-правової відповідальності в АПК України займалися такі вітчизняні вчені, як В. Б. Авер'янов, Н. О. Багай, Г. Г. Забарний, О. О. Погрібний. Попри це, у працях вказаних дослідників не розкрито питання функціонування адміністративно-правової відповідальності в системі орга-