

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (НИ ТГУ)
Юридический институт
Магистратура

УДК 342.95


Горькая Наталья Евгеньевна

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание степени магистра
по направлению подготовки
40.04.01 – «Юриспруденция»

Руководитель ВКР
кандидат юрид. наук, доцент
_____ С.В. Ведяшкин
« » _____ 2020 г.
Автор работы
_____ Н.Е. Горькая



Томск - 2020

ТОМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ
Магистратура

«СОГЛАСОВАНО»

Зав. магистратурой ЮИ НИ ТГУ

О.В. Воронин

« » 20 г.

ЗАДАНИЕ

по подготовке выпускной квалификационной (магистерской) работы

студенту Торохой Наталье Евгеньевне

Тема
выпускной (квалификационной) работы Административный договор

Утверждена 30 сентября 2019 г.
Руководитель
работы: К.Ю.Н., доцент Ведяшкин С.В.

Сроки выполнения выпускной (квалификационной) работы:

- 1). Составление предварительного плана и графика написания выпускной (квалификационной) работы
с « 10 » 09 2019 г. по « 30 » 09 2019 г.
- 2). Подбор и изучение необходимых нормативных документов, актов и специальной литературы с « 01 » 10 2019 г. по « 20 » 11 2019 г.
- 3). Сбор и анализ практического материала с « 21 » 11 2019 г. по « 10 » 12 2019 г.
- 4). Составление окончательного плана выпускной (квалификационной) работы
с « 15 » 12 2019 г. по « 30 » 12 2019 г.
- 5). Написание и оформление выпускной (квалификационной) работы
с « 09 » 01 2020 г. по « 30 » 04 2020 г.

Если работа выполняется по заданию организации указать ее

Встречи дипломника с научным руководителем – ежемесячно (последняя неделя-месяца в часы консультаций).

Научный руководитель 

С положением о порядке организации и оформления выпускных (квалификационных) работ ознакомлен, задание принял к исполнению _____

АННОТАЦИЯ

Во введении магистерской диссертации отражается актуальность избранной темы исследования, устанавливаются цели и задачи исследования, предмет, объект и методы исследования, указывается научная и практическая значимость диссертационного исследования, определяется теоретическая основа исследуемой тематики.

Первая глава диссертации «Становление и формирование института административного договора» посвящена становлению института административного договора в зарубежной науке административного права и в отечественной науке административного права.

Во второй главе настоящего диссертационного исследования «Административный договор как правовой институт административного права» рассматривается понятие административного договора, сущность, правовые условия административного договора, его признаки, порядок заключения и прекращения административного договора и ответственность за нарушение условий административного договора.

Третья глава магистерской работы «Основные проблемы института административного договора в современной науке административного права содержит» основные теоретические проблемы института административного договора.

В заключении диссертации формулируются основные выводы исследования, определяется соответствие достигнутых результатов поставленным целям и задачам настоящего исследования.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
1 Становление и формирование института административного договора	
1.1 Становление института административного договора в отечественной науке административного права	8
1.2 Развитие конструкции административного договора в зарубежной науке административного права	13
2 Административный договор как правовой институт административного права в российской науке административного права	
2.1 Понятие, признаки и условия административного договора	20
2.2 Отдельные аспекты административно-договорной процедуры	35
2.3 Действительность административного договора	54
3 Основные проблемы института административного договора в современной науке административного права России	
3.1 Применение административного договора в современных условиях российского законодательства	59
3.2 Основные теоретические проблемы института административного договора	72
Заключение	78
Список использованных источников и литературы	81

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Приоритетными направлениями административной реформы на современном этапе развития российского государства выступают: оптимизация осуществления функций органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, принятие общесистемных мер ликвидации административных барьеров и повышение доступности государственных и муниципальных услуг.

Достижения государством намеченных целей и задач, а также модернизация государственного управления во всех сферах общественных отношений невозможны без использования административного договора как одной из форм управленческой деятельности.

Конструкция административного договора, генезис которой происходит в рамках процесса конвергенции частного и публичного права, призвана гарантировать соблюдение баланса частных и публичных интересов, установить оптимальные и наиболее продуктивные условия взаимодействия государства с институтами гражданского общества, а также обеспечить координацию деятельности публичных субъектов при осуществлении исполнительной власти

Актуальность исследования института административного договора представляется в настоящее время особым интересом, потому как исследование проблем административного договора на современном этапе в отечественной юридической науке осуществляется только на теоретическом уровне и не имеет своего законодательного регулирования.

Предметом настоящего исследования является становление и развитие административного договора в отечественной науке публичного права, его основные положения, а также проблемы института административного права на современном этапе в административном праве.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационной работы является совокупное, системное исследование актуальных проблем института

административного договора, его развитие, характеристика правового феномена административного договора в российском административном праве, определение его основных положений.

Цель исследования обусловила постановку и разрешение следующего комплекса **задач**:

- рассмотреть историю становления и развития института административного договора в зарубежной и российской науке административного права;
- определить общее понимание административного договора;
- изучить общую характеристику административного договора;
- определить признаки административного договора;
- обозначить классификации административного договора;
- проанализировать способы заключения административного договора;
- раскрыть способы исполнения заключенного административного договора;
- проанализировать основания прекращения административного договора;
- определить ответственность за нарушение условий административного договора;
- обозначить основания изменения и дополнений условий административного договора;
- определить условия действительности и недействительности административного договора;
- привести конкретные примеры практического применения административного договора в современных российских условиях;
- обозначить наиболее существенные теоретические проблемы института административного договора.

Эмпирическую базу работы составляет анализ специальной литературы, законодательства и судебной практики.

Предметом научного исследования данной работы является история возникновения и развития теории административного договора, рассмотрение правовой природы административного договора. С целью всестороннего исследования института административного договора была рассмотрена общая характеристика правового феномена административного договора, порядок его заключения и исполнения, изменения, прекращения административных договоров. Также предметом исследования автора являлась правовая действительность административного договора, были выявлены основные проблемы теории административного договора на современном этапе развития.

Методологическая основа исследования представлена общенаучными методами, а именно методы анализ, синтез, дедукция и частнонаучными методами исследования, среди которых системный, логический, сравнительно-правовой и методы.

Теоретическую основу исследования составили научные труды по административному праву таких ученых как: Бахрах Д.Н., Демин А.В. Брагинский М.И., Витрянский В.В., Гутников О.В., Кобалевский В.Л., Коренев А.П., Котарбинский Т., Новоселов В.И., Покровский Б.В., Розенфельд В.Г., Савостин А.А., Сиднеева И.Ю., Стариков Ю.Н., Давыдов К.В., Дорохин С.В., Ходаковский К.В., Юсупов В.А., Шелепугин А.И., Ямпольская Ц.А.

Научная новизна данного исследования обусловлена определением составляющих элементов института административного договора, выявлением существенных проблем теории административного договора в публичном праве.

В работе рассмотрены понятие и правовая природа административного договора, порядок его заключения, изменения и прекращения, а также его действительность.

Практическая значимость исследования заключается в использовании выявленных существенных проблем административного

договора для дальнейшего их разрешения на теоретическом и особенно на практическом уровне.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

1 СТАНОВЛЕНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

1.1 СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Первый интерес отечественной науки административного права к теории административного договора появился в начале XX века. Такие умы как В.В. Ивановский, А.И. Елистратов, В.Л. Кобалевский, К. Сперанский одни из первых в российской юридической науке задавались вопросами об административном договоре. Затем научный интерес к данному вопросу снова возрастает в 60-е годы XX века, представителями «второй волны» интереса были Ц.А. Ямпольская, В.И. Новоселов.

Идея возможности использования административного договора как одну из форм управленческих действий в российском административном праве принадлежала А.И. Елистратову. В своих трудах он пояснял следующее: «Как фактически ни могущественна государственная организация, для нее нередко представляется более целесообразным вместо принудительного нажима пользоваться обычными средствами частного хозяйственного оборота. Вступая в договорные отношения с гражданами, государство в некоторых случаях получает возможность с большей экономией сил добыть тот запас услуг и вещей, который оно могла бы заставить дать принудительно»¹. А.И. Елистратов подразумевает под административным договором одностороннее административное распоряжение, которое содержит в качестве *conditiojuris* согласие гражданина², указывая на то, что специфика данного договора заключается в отсутствии юридической равноценности волеизъявления участников данных правоотношений. Стоит отметить, что автор данной идеи отождествлял публично-правовой договор и административный договор, заключенный между государством и гражданами, приводя пример договора, в

¹ Елистратов А.И. Очерк административного права. – М.: Госиздат, 1992. – С. 95.

² Елистратов А.И. Там же. – С. 95.

котором частное лицо является подрядчиком или поставщиком государства. При этом А.И. Елистратов подчеркивал в своей работе, что орган власти наделяет публичный договор характером специфического правового акта управления, поэтому имеется взаимосвязь между административным договором и правовым актом управления.

По мнению В.Л. Кобалевского, «хотя административные юридические средства (распоряжения) имеют по общему правилу односторонний характер, развивающаяся сфера публично-правовых отношений вызывает к жизни публично-правовые договоры, в которые вступают между собой отдельные носители государственного управления»³. В качестве примера публично-правовых договоров автор приводит концессии государства на использование природных ресурсов.

С 1923 года в советском государстве широко применялись договоры между органами государственного управления, представляя собой разновидность плановых договоров между ВСНХ и НКПС, Наркомпродом и др. Все это было вызвано принадлежностью почти всех средств производства государству, внедрением планового хозяйства. Такие плановые договоры нередко заключались в соответствии с постановлениями Правительства, Госплана. Поэтому на основании «генеральных» договоров заключались «локальные» договоры исполнения между предприятиями разных ведомств.

В 1934-1936 годы заключаются протокольные соглашения, признаваемые административными актами и вследствие чего не порождающие никаких гражданско-правовых обязательств между сторонами. В дальнейшем данные протокольные соглашения постепенно замещаются нормативно-правовыми актами внедоговорного характера⁴.

В связи с вмешательством государства почти во все сферы жизни общества, отсутствием рыночных отношений и наличием плановой экономики,

³Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. – Киев, 1924. – С. 137, 204-205. Цит. по: Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – С. 19.

⁴Кикоть В.А. О договорных реформах управления государственными и общественными делами // Материалы московского совещания «Договорные формы управления: поставка проблемы и пути и решения». – Люберцы: ВИНТИ. – С. 37.

полномочия местных органов государственного управления были весьма узкие и специфические. Поэтому в период 1940-1960 годов основной формой волеизъявления органов государственного управления республик, краев, областей, районов были подзаконные правовые акты. Все это способствовало существованию системы директивно-плановых указаний. Государственно правовые акты, поэтому определяли субъект и содержание гражданско-правовых договоров.

С 1950-х годов начала формировать практика заключения договора между местными Советами, договоры между государственными органами и гражданами, а также договоры между центральными отраслевыми органами государственного управления (например, генеральные договоры хозяйственных ведомств)⁵.

Таким образом, начиная с 60-х годов, вновь возникает интерес к договорной форме управления, появляются научные публикации, посвященные данной проблеме.

П. Стайнов в своей работе «Теория административного права и социалистическое государство» сразу высказывал свое отрицательное и категорическое мнение, говоря о том, что административный договор не может существовать в социалистическом государстве.

Возражая данному убеждению, Ц.А. Ямпольская утверждает, что неравенство участников административного договора не означает бесчинство и произвол одной из сторон в убыток другой, наоборот, такое неравенство означает стеснение одной стороны в части установления условий договора, компенсируя это повышением ответственности за неисполнение условий данного договора для другой стороны, наделенной властными полномочиями⁶.

В поддержку предыдущего утверждения, высказался В.И. Новоселов, который указывает, что административный договор как управленческое действие, может включать в себя черты власти-подчинения и юридического

⁵Мильнер Б.З., Чижов Е.А. Введение. // Материалы московского совещания «Договорные формы управления: поставка проблемы и пути и решения». – Люберцы: ВИНТИ. – С. 7.

⁶ Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. – 1966. - № 10.

равенства⁷, также он классифицировал виды административных договоров в зависимости от цели заключения.

В своей работе В.И. Новоселов раскрывает отличие административного договора от гражданско-правового договора. Он подтверждает, что стороны административного договора находятся не в равном юридическом положении, что государственный орган сохраняет свои властные полномочия, но при этом он несет определенные обязательства, потому вследствие неисполнения или нарушения условий такого договора наступает и гражданская и административная ответственность. Стоит отметить, что при заключении административного договора стороны руководствуются в меньшей мере как гражданским законодательством, так и в основном нормативно-правовыми актами. Расторжение такого договора возможно также в административном или судебном порядке.

Таким образом, В.И. Новоселов говорит о смешанных типах отношений при заключении административного договора, во-первых, неравноправие сторон, а во-вторых, обязательное наличие согласия участников договора на его заключение и осуществление действий, им предусмотренных.

Позже профессор В.А. Юсупов начал развивать теорию административного договора, который рассматривал административный договор с материальной и процессуальной стороны, что было новшеством. Так, Юсупов неоднократно отмечал надобность применения административного договора в качестве управленческой формы действий органов исполнительной власти⁸.

В связи с изменением социально-политического строя России происходит автономия договора от экономики и политики государства. Вследствие этого возникла идея использования административного договора в сфере управленческой деятельности в целях повышения эффективности государственной политики, таким образом, преобразовав систему

⁷ Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. – 1969. - № 3. – С. 45.

⁸ Юсупов В.А., Научная организация исполнительной власти. – Волгоград: Издательство ВИЭСП, 2003. – С. 58-59.

хозяйственных отношений, которая будет оказывать более продуктивное воздействие на поведение заинтересованных субъектов.

В конце XX века сформировался новый взгляд на содержание и формы государственного управления. Ввиду этого усилилась значимость государственно-управленческих отношений по горизонтали, т.е. исполнительные органы всех уровней начали активно применять практику заключения административно-правовых договоров.

В 1998 году выходит в свет монография А.В. Демина, которая была положена в основу современного изучения теории административного договора.

Однако, ни возросший интерес, ни активное применение административных договоров в практической деятельности органов исполнительной власти не привели к созданию нормативного акта, который регулировал бы материальные и процессуальные стороны заключения, исполнения административного договора.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что теория административного договора появилась и развивалась постепенно в рамках теории публичного правового договора. Административный договор не был окончательно закреплен в советском административном праве, по причине отсутствия единого мнения ученых административистов, отсутствие законодательного закрепления института административного договора.

1.2 РАЗВИТИЕ КОНСТРУКЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В ЗАРУБЕЖНОЙ НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Наравне с развитием социальных отношений возникает и развивается в социальном значении договорная конструкция отношений, т.е. иными словами, договор является неотъемлемой частью человеческого общества с момента его становления, потому как с помощью данной конструкции могли быть удовлетворены как частные, так и публичные интересы. Договорная конструкция является тем самым объединяющим звеном, которое помогает взаимодействовать, способствовать деятельности людей, направлять ее на какую-либо общую совместную деятельность, помогает юстировать и поддерживать отношения.

Уместны будут слова Покровского И.А. о том, что «Договор – одна из наиболее древних правовых конструкций. Ранее его в истории возникли складывавшегося обязательственного права возникли только деликты»⁹.

Также стоит упомянуть и о причинах столь долгого применения договорной конструкции, которую называют в своей работе Брагинский М.И. и Ветрянский В.В. «применение договоров на протяжении уже нескольких тысяч лет объясняется помимо прочего тем, что речь идет о гибкой правовой форме, в которую могут облекаться различные по характеру общественные отношения»¹⁰.

Римское право является основоположным началом конструкции договора, поэтому одно из первых юридических понятий договора дано в Дигестах Юстиниана: «Договором является соглашением двух или нескольких об одном и их согласиём»¹¹. В указанных трудах упоминается слово «*actum*», происходящее от «*actio*», что имеет значение договора. Глагол «*pacisci*» означает «сговариваться», что производно от слова «*pacar*» - умирять и «*pac*» - мир. Таким образом, употребляя термин «*actum*» римские юристы имели в

⁹ Покровский И.А. История римского права. – Пг., 1918. – С. 291.

¹⁰ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. Кн. 1. – М.: Статут, 2001. С. – 9.

¹¹ Дигесты Юстиниана / пер. с лат. – М., 1984. – С. 60.

виду договор, потому как договор имел основной целью установления мира и согласия между людьми. Если развивать данную мысль, то это подтверждает существование в римском праве такого вида соглашения, как государственное соглашение, заключаемое между государствами также с целью установления мира. В силу многочисленных интерпретаций, в римском праве не сложилось единого понятия договора, нормы, регламентировавшие данные отношения были весьма противоречивы.

С развитием буржуазного общества, потребовалось точное общее понятие договора, так как хозяйственная деятельность постепенно отделяется от сферы политической власти, что приводит к развитию рыночных отношений и предпринимательской деятельности. Обществу необходим был единый документ, который регулировал бы данные отношения участков хозяйственного оборота. Поэтому договор включает в себя сделку и соглашение.

Огромнейшее влияние на всю правовое общество оказали Французский гражданский кодекс 1804 года и германское гражданское уложение 1896 года, которые удовлетворили все потребности того времени.

В основу Французского гражданского кодекса легли учения естественной школы права, показав значимость договора, на основании свободы, равенства и справедливости. Однако, данный кодекс содержал лишь понятие договора, не указывая общие принципы применяемые к обязательствам, а также не содержал понятия сделки и самого обязательства.

Германское гражданское уложение, принятое спустя почти сто лет после Французского гражданского кодекса напротив, содержит все необходимые понятия и классификации. Появляется два самостоятельных раздела, первый из которых посвящен сделкам, в том числе договору, второй раздел посвящен договорным обязательствам. Тем не менее, Германское гражданское уложение не содержит точного и единого понятия договора, германские ученые объясняли это тем, что выработка единого понятия это сложно и опасно, так как интерпретаций договора множество и какое более верно не представляется

возможным определить. Так как на основе исторической школы сформировано Германское гражданское уложение, в данном случае договор уже тесно связан со сделкой и волеизъявлением сторон. Именно слова Савиньи Ф.К. точно подчеркивают эту взаимосвязь: «договор вообще есть соглашение нескольких лиц, определяющее их юридические отношения выражения общей воли»¹².

Отсюда следует, что в данный период уже сформировано классическое представление о договоре как о правовом явлении, имеется представление о классической модели договора. Происходит признание индивидуализма, равенства участников, свобода волеизъявления и правового определения, а также обязательственная сила заключенного между сторонами договора.

Общество не стоит на месте, оно развивается, в связи с изменениями в обществе Европы, происходит утрата общественного равновесия, возрастает конкуренция в сфере влияния и рынка сбыта, поэтому государство выступила элементом хозяйственной системы с целью внесения социального равновесия. На основании этого и зародилась теория о том, что государство на договорных началах в качестве формы управленческих действий может стать активным участником хозяйственной и социальной сферы жизни. Поэтому, юридическая наука отходит от классического понимания договорной конструкции и появляются такие нововведения как фактическое неравенство участников договора, принудительность заключения договора и соответственно отсутствие волеизъявления, императивное регулирование и отсутствие принципа нерасторжимости договора.

В научных трудах XIX– XX веков наиболее активно начала разрабатываться теория административного договора, у истоков которой стояли такие ученые как Лабанд Р., Штерн Р., Жез Г., Лабадер А. и другие.

Зарождением теории административного договора послужил вопрос правовой природы правоотношений в сфере государственной службы. Иначе говоря, правоотношения, которые возникают между государством и

¹²Савиньи Ф.К. Обязательственное право. – М., 1976. – С. 360.

гражданином по поводу поступления его на гражданскую государственную службу, посеяли в умах ученых мысли об административно-правовом договоре.

Первый кто высказался по поводу теории административного договора, был Геннер Н.Т., его негативная критика сводилась к тому, что правоотношения в сфере государственной службы построены исключительно на одностороннем волеизъявлении со стороны властвующего субъекта, потому как у гражданина обязанность подчиняться волеизъявлению государства.

Макс фон Зейдель напротив, утверждал, что административный договор носит публично-правовой характер, поэтому он является основанием возникновения правоотношений в сфере государственной службы. Договор является основанием вступления государственного гражданского служащего в должность, о чем издается соответствующий акт о назначении на должность. Возражения Макса фон Зейделя относительно вышеуказанного мнения Геннера Н.Т. сводились к тому, что при заключении данного договора все же необходимо волеизъявление сторон, приводя в обоснование то, что без согласия (волеизъявления) гражданина на замещение должности договор не будет действующим¹³.

Оппонентом данной позиции был Альберт Хенел, который придерживался мнения, что договор предусматривает равноправие сторон, а государство, как субъект, имеющий полномочия, властно определяет отношения в сфере своего господства. Более нейтральную позицию занимал Эдгар Ленинг, который все же допускал возможность существования административных договоров, но при этом считал необходимым существование законодательно представленного полномочия на заключение такого договора.

В последующем Пауль Лабанд высказал свою позицию, подтверждая, что поступление гражданского служащего на государственную службу основывается на договоре, так как это двусторонняя сделка. Сторонним этого утверждения был и Карл Фрайхерр фон Штенгель, он пояснил, что есть только два пути поступления гражданина на службу: издание соответствующего акта и

¹³Pakeerut W. Die Entwicklung der Dogmatik des verwaltungsrechtlichen Vertrages. – Berlin, 2000. – S.23.

заключение договора. При заключении трудового договора на замещение должности государство действует как публично – правовой субъект. Таким образом, содержанием такого договора является обязанность по несению публично-правовой службы за вознаграждение¹⁴.

Можно сделать вывод о том, что сложилось всего три подхода о возможном существовании административного договора:

1. Правоотношения в сфере государственной службы могут быть основаны только на одностороннем волеизъявлении, потому как гражданин обязан подчиняться воле властвующего субъекта.
2. Правоотношения в сфере государственной службы основываются на договоре.
3. Существование государственных договоров возможно, но необходимо существование законодательно представленного полномочия на заключение такого договора.

Таким образом, можно сказать, что институт административного договора был признан наукой, но понятие «административного договора» еще не было до конца сформулировано и употребляемым, вместо этого употреблялись понятия «публично-правовой договор» и «государственно-правовой договор».

Теория административного договора, тем не менее, набирала популярность. В конце 1950-х годов в Германии началась широкая дискуссия о проблеме административного договора, и в 1958 году были изданы основополагающие работы, касающиеся вопросов правовой допустимости заключения административных договоров¹⁵.

Законодательно административный договор был закреплен федеральным Административно-процессуальным законом от 25.05.1976 года в Германии, а также аналогичными законами земель Германии.

¹⁴14 Ракеерут W. Там же. – С. 23.

¹⁵15 Старилов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – С. 42.

Судебная практика Германии разрешает применять нормы гражданского права к области публичного права при разрешении каких-либо вопросов связанных с административным договором.

Административные договоры применяются также в управленческой практики Франции с начала XX века, например постановление Государственного Совета от 30.03.1916 года по делу Главной компании осветительных установок г. Бордо¹⁶.

Правовому регулированию административных договоров во Франции присущ особый административный правовой режим, а именно возможность заключению административного договора предусмотрена нормативными актами, либо судебной практикой.

Из вышесказанного можно заключить, что для административных договоров Германии и Франции присущ особый административно – правовой режим в сфере правового регулирования, возможность применения гражданского законодательства по аналогии в области публичного права. Стоит отметить, что во Франции имеется уже достаточно богатая судебная практика, касающаяся разрешением споров квалификации административных договоров¹⁷.

Хотелось бы отметить, что в основу положен процесс развития административного договора в Германии и Франции по причине того, что большинство стран, которые признают существование административных договоров, заимствовали основные положения о публичных договорах из немецкого и французского права.

Теория административных договоров имела не только в Европе, но и в США. В силу возникшего кризиса в США в XIX веке в развитии аппарата

¹⁶Брэбан Г. Французское административное право. – М., 1988. – С. 183-184.

¹⁷Синдеева И.Ю. Административные договоры в практике государственного управления зарубежных стран // Государственное строительство и право / под.ред. Г.В. Мальцева. Вып. 24, 2009.

государственного управления, было найдено решение в виде развития договорной формы совместной деятельности властей штатов¹⁸.

Договоры между штатами были предусмотрены в Конституции США еще в 1787 году, в основном они заключались между штатами для разрешения споров о границах, основным условием заключения такого договора было согласие Конгресса. Но такое согласие с 1893 года решением Верховного суда США признано обязательным только для договоров связанных с ограничением федеральной власти. Примером договора между штатами может послужить договор 1928 года, заключенный между семью штатами об использовании водных ресурсов реки Колорадо. Позже такие договоры заключались очень редко и в исключительных случаях.

На основании сделанного анализа, можно сделать вывод о длительном и сложном развитии административного договора за рубежом, в зарубежном законодательстве, принятых в разные периоды времени, которые затрагивают регулирование административного договора.

Таким образом, административный договор изначально рассматривался как одна из форм управления и только с XX века административный договор стал относиться к побочной форме управленческой деятельности, однако в приоритете оставался административный акт. В 1960-х годах административные договоры стали восприниматься как проявление демократизации управления социальными отношениями. В силу возрастания роли договорного регулирования отношений в жизни общества, в 1990-х годах возрождается интерес к публичным договорам как методу правового управления. Важно подчеркнуть, что применение административного договора зависит от своего собственного законодательства страны, но суть административного договора остается не изменой – это волевое соглашение, один из субъектов которого является субъектом публичного права и заключенный с целью достижения целей, имеющих публичный интерес.

¹⁸Пискотина Р.М. О договорах между штатами в США // Материалы московского совещания «Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения». – Люберцы: ВИНТИ. – С. 97.

2 АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ПРАВОВОЙ ИНСТИТУТ В РОССИЙСКОЙ НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1 ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ И УСЛОВИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Изучение теории административного договора основывается лишь на доктрине, не имея под собой конкретного законодательного закрепления. Вследствие этого имеется множество названий договоров с участием государственного органа. Наряду с понятием «административный договор» используются понятия: государственный договор, административный контракт, публично-правовая сделка, управленческий договор и другие.

Одним из первых, кто начал комплексное изучение административного договора в отечественной науке был В.А. Юсупов, который определял административного договора как «определенное актами административного права соглашение двух или более субъектов, из которых один или все являются обязательно органами государственного управления либо их законными представителями. Это соглашение направлено на установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей у органов государственного управления, субъективных имущественных или неимущественных прав у граждан и их социальных формирований»¹⁹.

В своих трудах Б.Б. Хангельдыев давал следующее понятие административного договора: «волевое координационное соглашение двух или нескольких органов государственного управления о совершении в определенное время в обусловленном месте определенного вида административных действий. Это юридический факт, устанавливающий, изменяющий, прекращающий административные правоотношения»²⁰.

Савостин А.А. понимает административный договор как основанное на нормах административного права соглашение между двумя или более

¹⁹ Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. – М., 1973. – С. 73.

²⁰ Хангельдыев Б.Б. Административно-правовые соглашения в механизме сочетания отраслевого и территориального управления // Труды ВНИИСЗ. Вып. 42. – 1988. – С. 28.

формально равноправными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих, организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом исполнительной власти либо его законным представителем²¹.

Демин А.В. в своей монографии дал понятие административного договора, которое звучит следующим образом: «административный договор – это управленческое соглашение не менее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных целях, опосредующие горизонтальные управленческие отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элемент, выходящие за рамки частного права»²².

В доктрине имеются также определения административного договора таких авторов как Ю.А. Тихомиров, Д.Н. Бахрах, В.В. Иванов, Ю.Н. Стариков и др.

Из всех понятий следует, что под административным договором понимается соглашение двух или более субъектов административного права, один из которых выступает орган власти или его законный представитель, влекущее установление, изменение, прекращение административных прав и обязанностей, целью которого является решение управленческих задач. Административный договор является юридическим фактом, с помощью которого нормы административного права воплощаются в конкретные правоотношения.

Основные правовые свойства административного договора имеют схожесть с правовыми свойствами гражданско-правового договора, за исключением сфер применения, однако административный договор имеет свои отличительные признаки.

Покровский Б.В. подчеркивал, что административный договор опосредует горизонтальные правоотношения сторон на основе юридического

²¹ Савостин А.А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления // Административное и муниципальное право. – 2008. - № 1.

²² Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – М., 1998. – С. 29.

равенства и выделял следующие характерные признаки рассматриваемого договора:

- 1) Сторонами договора выступают государственные органы;
- 2) Предметом договора являются действия по реализации организационных функции органов управления;
- 3) Договор порождает права и обязанности сторон, дополнительные к их компетенции;
- 4) Сфера договора - сфера государственного управления²³.

Розенфельд В.Г. и Ю.Н. Стариков в общей работе называют следующие особенности административного договора:

- 1) административный договор является институтом административного права, поэтому содержит в себе соответствующие нормы административного права;
- 2) субъектный состав административного договора включает в себя субъекта, наделенного властными полномочиями и субъекта, который не является носителем властно-регулирующих функций;
- 3) административный договор содержит обязательные условия его заключения:
 - удовлетворение государственного (публичного) интереса;
 - определение административного режима реализации определенных задач и функций;
 - осуществление контроля над его реализацией со стороны органов управления;
 - возможность прекращения административного договора в одностороннем порядке органами исполнительной власти при неисполнении либо ненадлежащем исполнении обязательств другой стороной;

²³ Покровский Б.В. Договор в народном хозяйстве. – Алма-Ата: Наука, 1987. – С. 68.

- разрешение споров, связанных с административным договором, в административном или в судебном порядке²⁴.

С юридическими фактами связан вопрос возникновения, изменения и прекращения правоотношений. Исходя из этого, возникнуть, измениться и прекратиться правоотношения могут при наличии надлежащего субъекта, объекта и комплексе взаимных прав и обязанностей.

Под предметом административного договора понимается различные социальные процессы, прямо или косвенно связанные с деятельностью государственных органов в различных областях жизни общества.

Объект административного договора – это конкретные общественные отношения, которые регулируются нормами административного права, и которые могут быть урегулированы с помощью административного договора для большей эффективности, чем актом управления.

Как отмечалось ранее, для заключения административного договора и установления правовой связи необходимо волеизъявление участников договора. После изъявления своей воли, лица, заключившие административный договор становятся субъектным составом договора.

Гражданин или юридическое лицо, чтобы стать участником административного договора должны иметь комплекс обязательных условий:

- наличие административной правосубъектности;
- допустимость наличия административно-правовых связей в данной области.

В административном праве под правосубъектностью понимают способность лица быть субъектом административно – правовых отношений, которая включает в себя административную правоспособность и административную дееспособность.

²⁴ Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. – 1996. - № 4. – С. 12.

Под административной правоспособностью понимают способность стать и быть субъектом права, т.е. субъекты имеют необходимый объем прав и обязанностей, полагающих основание их вступления в правоотношения.

Под административной дееспособностью понимаю способность лица своими действиями, решения приобретать права и нести обязанности.

Но так одним из признаков административного договора является наличие властвующего субъекта в данных правоотношениях, то правовой статус государственного субъекта, определяется также компетенцией.

«Компетенция – часть правового статуса коллективных субъектов, которая состоит в совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения»²⁵.

Следовательно, для того чтобы государственный орган стал участником административно-договорных отношений, ему необходимо обладать правом на заключение административного договора. Такое право может быть безусловным, а в других случаях требуется предварительное или последующее согласие вышестоящего органа. Бывают и случаи, когда орган исполнительной власти вовсе не имеет право на заключение административного договора, но он может заключить данный договор только по прямому указанию вышестоящего органа.

На основании вышесказанного, административный договор по субъектному составу можно разделить на следующие виды:

- «внутриорганизационный» административный договор, в котором складываются отношения между государственными властными субъектами;
- «внешний» административный договор, в котором складываются отношения между государственным властным субъектом и гражданином, юридическим лицом с другой стороны.

Содержание административного договора сводится к наделению участников правоотношений взаимными правами и обязанностями, а также

²⁵Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996. – С. 28.

осуществлению этих прав и обязанностей в реальных действиях. Данные права и обязанность могут устанавливаться как законом, так и включаться в текст договора по соглашению сторон. Можно сказать, что в каждом административном договоре определен свой индивидуальный набор прав и обязанностей.

Таким образом, для реализации административного договора, необходимо соблюдение следующих условий:

- административный договор не должен противоречить действующему законодательству;
- административный договор должен быть заключен в соответствующей письменной форме;
- административный договор считается действительным, если субъекты уполномочены на заключение и исполнение данного договора;
- при заключении административного договора волеизъявление участника должно соответствовать его внутренней воле;
- должно быть формальное равенство участников правоотношений;
- обязательное соблюдение процедуры подготовки, заключения, издания административного договора;
- в административном договоре должны быть указаны все существенные условия;
- процедура выбора контрагента (то есть наличие свободного выбора либо на конкурсной основе).

Исходя из общего правового понимания, под договором понимается соглашение двух или более лиц, в котором выражается воля сторон по установлению, изменению и прекращению правоотношений, т.е. создание правового статуса участников, определению прав и обязанностей сторон соглашения, побуждение к совершению либо не совершению юридически значимых действий.

В цивилистической науке договор рассматривается традиционно в трех аспектах: как правоотношение, документ и юридический факт, но в публично-правовой сфере к перечисленным аспектам можно добавить еще один: договор может рассматриваться как источник, например административный договор, имеющий нормативное содержание.

Также согласно общеправовой теории договор имеет следующие признаки:

- Добровольное волеизъявление заключения договора;
- Юридическое равенство участников соглашения;
- Согласование существенных условий договора;
- Соглашение имеет эквивалентный, возмездный характер;
- Ответственность участников договора за неисполнение либо за ненадлежащее исполнение условий соглашения.

Определившись с пониманием административного договора, а именно, что под административным договором понимается соглашение двух или более субъектов административного права, один из которых выступает орган власти или его законный представитель, влекущее установление, изменение, прекращение административных прав и обязанностей, целью которого является решение управленческих задач, следует раскрыть его основные признаки.

Профессор Покровский Б.В. выделял следующие признаки административного договора²⁶:

- 1) Сторонами административного договора выступают органы государственной власти;
- 2) Предметом договора являются действия. Представляющие собой реализацию их планово-организационных функций;
- 3) Договор порождает права и обязанности сторон, дополнительные к их компетенции;
- 4) Обстать государственного управления – сфера договора.

²⁶ Покровский Б.В. Договор в народном хозяйстве. – Алма-Ата: Наука, 1987. – С. 68.

Более полно раскрывает признаки административного договора Бахрах Д.Н., перечисляя следующие признаки административного договора:

- 1) Административный договор, как правило, имеет организационное содержание;
- 2) Административный договор всегда выступает как правовая форма деятельности субъектов, один из которых является участником административного управления;
- 3) Административный договор не является самостоятельной формой управления, но непосредственно связан с административным актом;
- 4) Нормативной базой административно-правовой практики являются нормы административного права, при этом общие правила не разработаны, а частные нормы содержатся как в законах, так и в подзаконным актах;
- 5) Административный договор может во многих случаях заменить административный акт;
- 6) За нарушение административного договора возможно применение мер различных видов ответственности: общественной, дисциплинарной, материальной, политической, финансовой;
- 7) Применительно к административным договорам, законодатель применяет такие формулировки, как «государственные нужды», «федеральные нужды»²⁷.

Таким образом, можно выделить следующие признаки административного договора:

1. Публичная цель заключения административного договора. Указанное свойство можно назвать фундаментальным, потому что именно оно влияет на содержание и на порядок заключения данного договора. Действительно, административный договор, который заключен для разрешения имущественных вопросов, призван обеспечить достижение публичной цели,

²⁷ Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М., 2000. – С. 132-133.

иначе соглашение будет иметь частноправовой характер. Таким образом, административный договор заключается в интересах публичного правопорядка.

2. Наличие особого субъектного состава участников административного договора. Существует устоявшаяся позиция, согласно которой, одной из сторон в административном договоре обязательно должен быть субъект, наделенный властными полномочиями. Но в связи с усложнением субъектного состава, мы можем говорить, что сторон административного договора могут быть различные юридические лица административного права, так например государственные внебюджетные фонды могут являться участниками административного соглашения.

С другой же стороны участником административного соглашения может являться субъект, не наделенный властными полномочиями. Но данное неравенство компенсируется тем, что сторона, наделенная властными полномочиями, несет больше ответственности перед стороной, которая не имеет властных полномочий. Следует ли говорить о заключении договоров между субъектами, не наделенными властными полномочиями, данная дискуссия ведется довольно долгое время в публичном праве. Однозначного ответа нет, но предполагается, что заключение административного договора между невластными субъектами возможно, например, заключение административных договоров между Многофункциональными центрами (МФЦ) и юридическими лицами, ФГУП «Почта России» и иными организациями.

3. Согласование воле участников административного соглашения.

4. Единая специальная нормативная база административного договора, которая на данный момент не выработана административным законодательством, поскольку институт административного договора в отечественной науке административного права сформирован неокончательно.

Количество классификаций административных договоров в науке публичного права достаточное, однако в данной работе обозначим

классификации административных договоров, исходя из классификаций договоров, которые перечислены в российской цивилистике.

Классификации административного договора:

1. Административный договор является консенсуальным, т.е. заключен с момента согласования всех существенных условий договора. Поскольку предполагается, что стороны при заключении административного соглашения являются юридически грамотными, сфера применения договора управленческая, характер отношений между сторонами преимущественно организационный, следовательно, административный договор не может быть реальным (заключенным после согласования условий и передачи имущества) в силу сложности этих отношений.

2. По способу согласования условий, административный договор может быть как взаимосогласованным, так и договором присоединения. Административный договор, заключенный между двумя властными субъектами, скорее будет являться взаимосогласованным, однако, административный договор между субъектами, один из которых не наделен властными полномочиями тоже может быть взаимосогласованным, а может быть и договором присоединения.

3. Административный договор может двусторонним и многосторонним. Отличительной чертой административного договора в данной классификации является то, что при определении административного договора двусторонним или многосторонним учитывается не количество участников, а количество формализованных волей. Таким образом, многосторонний административный договор включается в себя несколько противостоящих друг другу юридических позиций, которые связаны между собой взаимными правами и обязанностями.

4. Административный договор по специфике предмета является неимущественным. В отечественной доктрине относительно специфики предмета административного договора указывается следующее: «Если стороны преследуют цель совершения действий с имуществом, то такой договор следует отнести к числу гражданско-правовых. В случае, когда стороны стремятся

урегулировать вопросы, связанные с управлением (в том числе управлением имуществом), договор всегда имеет административно-правовую природу»²⁸.

5. По характеру возмездности административный договор относится к безвозмездным договорам, поскольку сама природа управленческих взаимоотношений предусматривает безэквивалентный характер.

6. Административный договор может быть простым (одна сторона договора наделена правами, другая сторона обязанностями) и сложным (стороны наделены взаимными правами и обязанностями). Как правило, административные соглашения с равнопоставленными субъектами будут сложными договорами, но во избежание произвола у невластной стороны будут также права по договору относительно властного контрагента.

7. Административный договор по характеру взаимоотношений между сторонами может быть:

- Координационный – между равнопоставленными субъектами публичного права, т.е. контрагенты не имеют властным полномочий относительно друг друга;
- Субординационный – один субъект имеет властные полномочия относительно другой стороны.

Так как в договорном праве предполагается принцип равенства сторон, то феномен субординационных договоров долгое время был отвержен юридической наукой. Однако, в силу специфики административного договора, субординационные договоры стали частью управленческой практики. Так, договоры с невластными субъектами, служебные контракты являются административными субординационными договорами.

8. Авторы Коренев А.П., Абдурахманов А.А. в своей работе²⁹ предлагают разделять административные договоры относительно предмета на следующие категории:

- Договоры о компетенции;

²⁸ Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. N 7. С. 83 - 91

²⁹ Коренев А.П., Абдурахманов А.А. [Указ. соч.](#)

- Договоры о сотрудничестве;
- Договоры на поступление на государственную службу.

Предложенная классификация, однако, небесспорна, как указывают в совместной работе Старилов Ю.Н. и Давыдов К.В., данная классификация имеет главный недостаток и нельзя не согласиться в представленном мнением, а именно как указывают авторы, данная классификация не в полной мере учитывает феномен имущественных административных договоров, а так же группа «договоры на поступление на государственную службу» нарушает логику классификации, вернее было бы говорить в более широком плане о договорах, посвященных созданию субъектов права и\или включению их в публичные правоотношения.³⁰

9. По роли в механизме правового регулирования административные договоры принято разделить на следующие группы:

- Индивидуальные (правоприменительные) договоры;
- Нормативные договоры;
- Смешанные административные договоры.

Предполагается, что нормативные договоры могут быть заключены между субъектами нормативного правотворчества, и напротив, административные субординационные договоры, не могут являться нормативными.

10. В отечественном публичном праве предлагается еще одна классификация административного договора по степени обязательности заключения договора:

- Договоры, заключаемые сторонами добровольно;
- Договоры, заключаемые участниками в силу обязанности:
 - одной из сторон (оферента и акцептанта);
 - обеих сторон.

³⁰ Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Статья: Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды. Консультант Плюс. 2016.

В данной классификации говорится о принципе свободы договора, а именно, что в административном праве принцип свободы выбора контрагента, вступление или невступление в правоотношение, содержание и форма договора имеет ограничения, такие как непременная обязанность заключить договор и иные.

Одна из фундаментальных функций административного договора является правореализационная функция, которая осуществляет правовые предписания в правоотношения. Но в доктрине также выделяется ряд других важных функций административного договора:

- Структурно-организационная функция, а именно административный договор обозначает, придает определенную стабильность, наглядность управленческим отношениям путем установления и разграничения прав и обязанностей, предмета ведения и т.д.;
- С помощью административного договора достигается консенсус между интересами государства и общества, т.е. административный договор выполняет функцию социального урегулирования, компромисса;
- В области, где прямое воздействие не эффективно, административный договор обеспечивает достижение общественно значимых результатов, тем самым выполняя обеспечительную функцию;
- Административный договор выполняет воспитательную функцию. Субъект, участвуя в договорном процессе, проявляет деловую и правовую активность, таким образом, с одной стороны субъект учится самостоятельности мышления, познает законодательство, знает и отстаивает свои интересы, с другой стороны властный субъект развивается, применяя гибкость, новации, инициативу;
- В административном договоре закрепляются права и обязанности сторон, неисполнение или ненадлежащее исполнение которые

обеспечиваются государственным понуждением в необходимых случаях, следовательно, договор является гарантией их соблюдения, т.е. в данном случае административный договор будет выполнять охранительную функцию;

- Административный договор предусматривает функцию оптимизации управленческого процесса. Применение административного договора обуславливает интенсификацию выбора наиболее оптимальной формы осуществления исполнительной власти в определенных условиях, тем самым способствует вариации и замещения управленческих средств.

Определив основные функции административного договора, можно также обозначить дополнительные функции административного соглашения, а именно:

- Правовосполнительная, т.е. устранение правовых пробелов в определенных административных правонарушениях;
- Познавательная функция административного договора, заключающая договор, вступая в правоотношения, участники соглашения расширяют свои правовые познания;
- Информационная функция заключается в следующем, в административном договоре прописывается волеизъявление сторон, тем самым не только сами участники информируются, но и иные лица, не являющиеся участниками соглашения.

Таким образом, правовая природа административного договора глубже и адаптивнее, чем, кажется первоначально. В доктрине имеется множество предложений различных авторов определения признаков административного договора, но приведя несколько позиции разных авторов нами были выделены основные, общие признаки административного договора: публичная цель заключения административного договора, наличие особого субъектного состава участников административного договора, согласование воли участников

административного соглашения, единая специальная нормативная база административного договора.

Анализ признаков и классификаций административного договора позволяет сделать вывод об их многообразии. Так, административный договор может быть консенсуальным, неимущественным, безвозмездным, как взаимосогласованным, так и договором присоединения, может быть двусторонним и многосторонним, простым либо сложным, координационным и субординационным, договором о компетенции, о сотрудничестве, на поступление на государственную службу, может быть нормативным, индивидуальным и смешанным, заключаемым добровольно и в обязательном порядке.

Административный договор имеет главную правореализационную функцию, а также еще шесть основных функций: структурно-организационная функция, функция социального урегулирования, компромисса, обеспечительная, воспитательная, охранительная и функция оптимизации управленческого процесса, а также нами были предложены дополнительные функции: правовосполнительная, познавательная и информационная.

2.2 ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОЙ ПРОЦЕДУРЫ

Гражданское законодательство предполагает следующие способы заключения договора:

- согласование всех существенных условий договора;
- с момента согласования сторонами существенных условий договора, а также передачи имущества;
- если гражданским законодательством предусмотрена государственная регистрация договора.

Соответственно, насколько данные обстоятельства заключения договоров применимы к заключению договора в административном праве?

Заключение договора с момента не только согласования условий договора, но и передачи имущества, было еще в древности, поэтому гражданское законодательство закрепило правило, согласно которому договор считается незаключенным и не порождает юридических последствий до передачи имущества, которое является предметом данного договора. Думается, что такое правило не применимо при заключении административного договора, поскольку административный договор имеет преимущественно организационный характер содержания, а также по причине неактуальности первопричин зарождения феномена реальных сделок.

Определив административный договор как консенсуальный, т.е. заключенным с момента согласования участниками соглашения всех существенных условий, необходимо уточнить, что не всегда стороны изначально могут достаточно полно и детально определить существенные условия будущего соглашения. Причиной является сложность конкретизации условий, в особенности при определении предмета административного договора, ответственности за нарушение исполнения договора. За исключением имущественных административных договоров, в которых конкретизация предмета обязательна, в противном случае договор будет считаться незаключенным.

Государственная регистрация административного договора как условие заключенности договора по правилам гражданского законодательства возможна, но при условии, что такой административный договор будет связан с недвижимостью. Что же касается государственной регистрации нормативного административного договора, то данный феномен не получил должного правового оформления. Думается, что несоблюдение государственной регистрации нормативного административного соглашения также можно рассматривать как особое основание для неприменения его положений, в первую очередь к третьим лицам³¹.

Заключение административного договора предполагает последовательную совокупность действий участников соглашения, формирующих волеизъявление сторон, которое является основанием будущего соглашения. Последовательность действий при заключении договора не зависит от его содержания и назначения, этапы заключения остаются едиными для заключения всех административных договоров.

Итак, перечислим последовательно смеющие друг друга стадии заключения административного договора:

1. Первоначально участнику соглашения необходимо сформировать первичное волеизъявление, обозначить цель, интерес к заключаемому соглашению. Таким образом, после формирования цели и интереса, начинается организаторская работа по изучению экономической, общественной и управленческой информации, анализируются возможности участников по совершению условий договора, ставятся задачи, цели, которые в дальнейшем являются содержанием соглашения. Таким образом, предпосылкой принятия решения является постановка правильных управленческих целей.

2. Изучение нормативно-правовой базы для заключения данного соглашения. В научной доктрине указывается, что органы государственной власти заключают административный договор на основании норм

³¹ Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор: порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение // СПС «Консультант Плюс».

административного права, но также могут быть использованы нормы других отраслей права, гражданского, налогового, трудового и т.д.³² На данном этапе государственные органы выбирают норму права и формируют ее последующие толкование для реализации выбранной нормы права.

3. Следующим этапом будет определение вида административного договора в соответствии с выбранной сферой его применения. Например, будет это служебный контракт, или договор о взаимодействии, делегирования полномочий и т.д.

4. В зависимости от вида заключаемого административного соглашения, выбирается контрагент по данному договору, это предусмотрено тем, что для каждого вида договора предусматривается свой порядок подготовки заключения. В связи с этим существуют следующие способы подготовки заключения административного договора:

1. Обязательное заключение административного договора;
2. На основании административного акта;
3. Выбор контрагента;
4. Путем ведения участниками переговоров³³.

Первый способ, обязательное заключение административного договора, связан с защитой публичных интересов, гарантом которых выступает непосредственно государство, в данном случае, предполагается обязательность заключения административного соглашения для частного субъекта. В качестве примера приведем Федеральный закон «О государственном материальном резерве» от 29.12.1994 года, согласно п. 4 ст. 9 указанного Закона поставщики, занимающие доминирующее положение на товарном рынке, а также предприятия, в объеме производства которых государственный оборонный заказ превышает 70 процентов, не вправе отказаться от заключения

³² Бахрах Д.М. Административное право: учебник для вузов. – М., 2000. – С. 132-133; Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – С. 31-32.

³³ Ходаковский К.В. Подготовка и заключение административного договора // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. - №5.

государственных контрактов (договоров) на поставку материальных ценностей в государственный резерв³⁴.

Административный договор может заключаться на основании административного акта, в качестве которого выступает Постановление Правительства РФ и иные подзаконные акты. Данные документы содержат в себе все существенные условия административного договора, и не могут изменяться частным субъектом.

Для заключения договора на основании административного акта необходима публичная оферта, т.е. официальное опубликование всех существенных условий договора, оговариваются все организационные моменты заключения соглашения. Особенностью публичной оферты в административном праве является то, что она направлена определенному кругу лиц, которые имеют определенные признаки. Так, Приказом Казначейства России от 20.03.2012 года «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах» установлена типовая форма генерального соглашения только с кредитной организацией о размещении федерального бюджета на банковских депозитах кредитной организации³⁵.

Таким образом, с силу публичности предложения о заключении административного соглашения субъект, наделенный властными полномочиями, обязан заключить договор с контрагентом, удовлетворяющим приведенным требованиям, в противном случае административный договор не может быть заключен. Стоит отметить, что такой способ заключения административного договора на основании административного акта является для субъекта с властными полномочиями более удобным, поскольку позволяет устранить пробелы в законодательстве в области административного договора.

³⁴ О государственном материальном резерве: Федеральный закон от 29.12.1994 N 79-ФЗ (ред. от 05.04.2016) // Собрание законодательства РФ. - 02.01.1995. -N 1. - Ст. 3.

³⁵ Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах: Приказ Казначейства России от 20.03.2012 № 3н.

Третий способ заключения административного договора на основании выбора контрагента путем проведения аукциона или конкурса. Специфика данного способа заключается в том, что все мероприятия по подготовке и заключению административного договора носят публичный характер, процедура которого урегулирована законодательством РФ и ее субъектов. Поскольку властвующий субъект наделен правом выбора партнера, на него возлагается обязанность составления административного проекта будущего государственного контракта, который будет отвечать признакам законности, обоснованности, разумности и справедливости. После утверждения проекта и его опубликования со всеми сопутствующими документами, партнер, как будущий потенциальный участник правоотношений, выбирает принимать, или не принимать данные условия соглашения, не имея возможности внести изменения.

Можно сказать, что такой способ выбора контрагента также является распространенным на практике, поскольку властный субъект выбирает из всех «конкурентов» наиболее лучшего, выгодного контрагента.

Считается также распространенным способом заключения административного договора в результате проведения переговоров, удобство данной стадии заключается в том, что на стадии заключения соглашения участники обозначают позицию, интересы, осуществляют поиск компромисса между интересами, итогом которого является определение существенных условий договора. Например, заключение административных договоров между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта о делегировании части своих полномочий проводится при помощи процедуры переговоров. Так, согласно Постановлению Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» подготовка проекта соглашения осуществляется федеральным

органом исполнительной власти или исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, являющимися сторонами соглашения. Данное Постановление далее гласит, что проект соглашения направляется стороной - инициатором заключения соглашения другой стороне соглашения. Срок согласования указанного проекта составляет 2 недели и может быть продлен по соглашению сторон на 1 месяц. После, соглашение утверждается распоряжением Правительства Российской Федерации.

Проект распоряжения Правительства Российской Федерации об утверждении соглашения вносится в Правительство Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, являющимся стороной соглашения, в недельный срок с даты подписания соглашения. Соглашение вступает в силу с даты вступления в силу распоряжения Правительства Российской Федерации о его утверждении³⁶.

Преимущество данной процедуры заключения административного соглашения заключается в том, что у государственного органа нет обязанности заключить договор, он свободен в выборе контрагента, стороны свободно договариваются о существенных условиях договора, удовлетворяя своим интересам и интересам другой стороны соглашения. Поскольку стороны свободны в выборе условий соглашения, могут возникать преддоговорные споры. В преддоговорных спорах при заключении административного соглашения имеется особенность, она заключается в представляемых сторонами доказательствами своей позиции, например, статистические данные, финансовые отчеты, расчеты и т.д. Как указывает Юсупов В.А., такие доказательства выступают как дополнительная информация о состоянии объекта управления, так и формируют представление о перспективах развития отношения, регулируемых в рамках данного соглашения³⁷.

³⁶ О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий: Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 924 – п. 2, 3, 5, 6.

³⁷ Юсупов В.А. Государственное управление социалистической собственностью (Административно-правовой аспект проблемы). – М.: изд-во Моск. Гос. Ун-та, 1983. – С. 120-155.

Итогом перечисленных выше способов является заключение административного договора, который не должен противоречить действующему законодательству, заключен сторонами добровольно и содержит согласие сторон с предметом договора, его условиями.

Договор заключается в письменной форме в нескольких (обычно двух) экземплярах для каждой стороны с полным указанием всех условий, ссылками на законодательство, данных об участниках, и подписывается сторонами. С момента придания установленной формы, возникают между участниками правоотношение, и договор считается заключенным.

В качестве дополнительного условия может быть согласие вышестоящего органа, должностного лица на заключение данного договора. Такое дополнительное условие может реализовываться на всех стадиях заключения административного договора, указанных выше.

Таким образом, подводя итог вышесказанному, можно выделить последовательно сменяющие друг друга стадии заключения административного договора: формирование участниками первичного волеизъявления, обозначение цели, интереса к заключаемому соглашению; изучение нормативно-правовой базы для заключения данного соглашения; определение вида административного договора в соответствии с выбранной сферой его применения; выбирается контрагент по данному договору.

Далее мы обозначили способы подготовки заключения административного договора: обязательное заключение административного договора; на основании административного акта; выбор контрагента; путем ведения участниками переговоров³⁸.

После заключения административного договора начинается другой немаловажный процесс, который именуется исполнением договора, который включает в себя совокупность организационных мероприятий органа,

³⁸ Ходаковский К.В. Подготовка и заключение административного договора // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. - №5.

направленных на осуществление, внедрение в жизнь поставленных в административном договоре задач и целей.

Исполнение договора представляет собой ряд последовательных взаимосвязанных между собой и объективно необходимых процессуальных действий.

Первоначальным этапом исполнения административного соглашения будет являться планирование его исполнения, которое способствует правильному прогнозированию, распределению сил, обеспечивает правильность и четкость работы подразделениями органа в процессе их работы. Как указывает Котарбинский, целью планирования исполнения договора является экономизация действий³⁹. На стадии планирования производятся расчеты, графики, которые помогут сократить объем затраченных средств и ресурсов.

Следующим этапом по исполнению договора будет являться проведение практический организационных мероприятий. Здесь будет два пути организации работы:

- 1) для выполнения данных работ будет создано дополнительное специальное структурное подразделение;
- 2) установление договорных связей.

Если объем работ при исполнении данного административного договора высок и не имеется возможности поручить такую работу уже существующей в данном органе структурной единице, то для исполнения данной задачи создается специальное структурное подразделение. Созданное подразделение выполняет ряд функций, такие как сбор необходимой информации, подготовка проектов решений по исполнению, решение проблем, которые могут возникать в ходе исполнения, анализ фактического исполнения и контроль за правильностью реализации поставленного плана по исполнению соглашения.

Структурное подразделение, с целью выполнения обязательств по основному договору вправе заключать локальные договоры. Координация

³⁹ Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. – М., 1975. – С. 127-149.

действий субъектов управления в целях установления и реализации договорных связей имеет в данном случае важную роль.

Третьим этапом исполнения договора будет являться разработка процедуры определенных действий. При создании нового структурного подразделения для исполнения заключенного административного договора, необходимо закрепить его юридический статус, его права и обязанности, полномочия в отношении иных структурных подразделений, как будет происходить обмен информацией между структурными единицами. Для этого юридическим отделом органа управления разрабатывается положение об органе, основная функция которого обеспечение исполнения договора.

Четвертой стадией процесса исполнения будет осуществление контроля за исполнением заключенного административного соглашения. Контролирующий орган постоянно информируется о ходе исполнения договора, в случае невозможности или проблемы на стадии исполнения может принимать необходимые координирующие решения для разрешения возникших проблем. Контролирующий орган может осуществлять горизонтальную или вертикальную координацию за действие структурных подразделений. Вертикальная координация предполагает государственно-властные полномочия исполнительно-распорядительного органа в целях объединения усилий подчиненных объектов для исполнения ими договора.

Горизонтальная координация способствует координированию юридически равных и не подчиненных друг другу органов для повышения эффективности по реализации возложенных на них функций по исполнению административного договора.

Заключение административного договора приставляет собой функцию принятия индивидуально-конкретных решений по урегулированию административно-управленческих отношений, содержащих волю участников данного соглашения. Исполнение договора направлено на реализацию принятых индивидуально-конкретных решений. Консеквенция вышесказанного следующая, заключение административного договора направлено на

применение права, а исполнение договора реализует его, иными словами, нормы административного права «воплощаются в жизнь». Таким образом, конечным результатом заключения и исполнения административного договора является осуществление принятых индивидуально-конкретных решений для регулирования управленческих отношений.

Рассматривая процессуальные основы административного договора, его немаловажной частью является прекращение административного соглашения.

Гражданское законодательство предусматривает три способа прекращения договора: по соглашению сторон; в одностороннем порядке и в судебном порядке. Поскольку институт административного договора частично подвергается аналогии с гражданским договором, в данном случае необходимо проанализировать, какие основания, способы прекращения договора, и в какой мере они сопрягаются в административном соглашении.

Основания прекращения административного договора можно разделить на две категории в зависимости от воли участников соглашения.

1.1. Прекращение административного договора по обстоятельствам, независимым от воли сторон.

1.1.1. Прекращение административного договора в силу истечения срока. Согласно гражданскому законодательству, истечение срока договора не влечет прекращение неисполненных по этому договору обязательств. Указанное правило, применимо к срочным административным соглашениям.

Касаемо срочных административных договоров, заключение которых носит обязательный характер в силу закона, срок которых истек и правовая цель не достигнута, то в данном случае, возможно установление требований его перезаключения, это в частности это касается административных соглашений с МФЦ (Многофункциональных центров).

1.1.2. Прекращение административного договора в связи с существенным изменением обстоятельств. Под существенным изменением обстоятельств, Гражданский кодекс понимает такое изменение обстоятельств, что если бы стороны могли это разумно предвидеть, то такой договор вовсе не

был заключен сторонами, либо все же заключен, но на совершенно иных условиях.

Предполагается, что прекращение административного договора в связи с существенным изменением обстоятельств характерно для имущественных договоров, в котором одна сторона наделена властными полномочиями, а также нормативным соглашениям. Таким образом, если инициатором прекращения субординационного административного договора будет сторона, наделенная властными полномочиями, то интересы невластного контрагента должны быть непременно защищены, например выплатой повышенной компенсации. Если рассматривать обратную ситуацию, а именно расторжение имущественного субординационного административного соглашения по инициативе невластной стороны, это будет не совсем корректно, потому как думается, что исполнение такого соглашения юридически и фактически возможно, а также установление только одной стороной существенно изменившихся обстоятельств, что может привести к злоупотреблению.

1.1.3. Прекращение административного договора в связи с невозможностью его исполнения. Здесь сразу стоит уточнить, что невозможность исполнения может быть предусмотрена юридическими или фактическими факторами.

Невозможность исполнения административного соглашения в связи с юридическими факторами может быть связана с изменением правовой основы. В данном случае возможны две ситуации влекущие изменения правовой основы.

Первая ситуация, изменение законодательства, заключающиеся в принятии властным субъектом нормативного акта, обеспечивающего реализацию административного соглашения невозможной и нерациональной.

Вторая ситуация, отмена нормативного административного акта, на основании которого был заключен административный договор.

Фактическая невозможность исполнения административного договора обусловлена с ликвидацией (смертью) контрагента административного

договора, в случае если правопреемство невозможно, отметим, что такая ситуация возможна у невластного субъекта. Однако, ликвидация публичного субъекта тоже возможна, но правопреемство в полном или в частичном объеме в данном случае является обязательным.

Также, фактическая невозможность исполнения административного договора может быть связана с отсутствием финансирования. Например, финансирование МФЦ происходит за счет бюджета всех уровней, но что если представить, что в случае дефицита бюджетных средств финансирование Многофункциональных центров прекратиться? Думается, что финансовое обеспечение МФЦ будет зависеть от предоставления публичных услуг как основной обязанности публичных субъектов на базе МФЦ, тогда финансирование будет обязательным даже в момент обострения финансово-экономического кризиса.

Указывая на невозможность исполнения административного договора независимо от воли участников, в связи с форс-мажорными обстоятельствами, необходимо учитывать следующие условия:

- факт не должен зависеть от воли участников, органа государственного управления;
- факт является непредвиденный и должен быть таковым в момент заключения договора;
- факт обусловлен в дальнейшем невозможностью исполнения договора.

Таким образом, при наличии указанных условий участник освобождается от исполнения административного договора. Далее, участники договорных отношений расторгают договор, в связи с невозможностью исполнения соглашения, либо, если договор не расторгнут, а форс-мажорные обстоятельства носят временный характер, то обязанность по исполнению договора вновь возникает после устранения данных обстоятельств, либо

стороны могут внести изменения в условия договора по взаимному согласованию в связи с возникшими непредвиденными обстоятельствами.

Таким образом, форс-мажорное обстоятельство представляет собой законное основание для неисполнения партнером его обязанностей по договору, если такое обстоятельство не порождено неправомерными действиями сторон⁴⁰.

1.2. Прекращение административного договора по обстоятельствам, зависимым от воли сторон.

1.2.1. Административный договор может быть прекращен по соглашению сторон. Такое условие прекращения договорных отношений вытекает из самой природы договорного регулирования, однако в данном случае имеется исключение. Если заключение между сторонами административного договора является обязательным и обусловлено реализацией публичных интересов, то подобное прекращение административного договора возможно при условии перезаключения нового договора.

1.2.2. Административный договор может быть прекращен в связи с его исполнением. Прекращение административного договора, по данному основанию, свойственно для тех административно-правовых отношений, которые направлены на конкретный правовой результат и имеют правоприменительный характер. Полагаем, что вышеуказанное основание характерно для имущественных субординационных административных договоров.

1.2.3. Прекращение административно-правовых отношений ввиду нарушения условий договора контрагентом. Основание прекращения административного соглашения в одностороннем порядке предусмотрено для добросовестной стороны соглашения, особенно если добросовестная сторона публичный субъект, в отношении недобросовестной. Думается, что

⁴⁰ Курчевская С.В. административно-договорные правоотношения // правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. 2002. – Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права. – С. 219.

прекращение административно-правовых отношений в указанном порядке возможно только для ненормативных субординационных административных соглашений, заключение которых не является обязательным, потому как прекращение административного соглашения в одностороннем порядке, заключение которого является обязательным, либо носит нормативный характер, либо стороны являются властными субъектами, будет противоречить интересам публичного правопорядка.

Важно отметить, что прекращение административного договора в одностороннем внесудебном порядке может быть только при существенном нарушении условий договора. Существенные условия прекращения административно-правовых отношений как мы указывали ранее, могут быть фактическими и юридическими.

Отдельно стоит упомянуть, что право прекращения административного договора органом управления в одностороннем порядке является исключительным полномочием публичного субъекта, поскольку такое право предоставлено публичному органу, даже если оно не закреплено законодательными нормами или самим договором. Также имеют место быть ситуации, когда орган управления обязан воспользоваться своим исключительным правом, а именно:

- в качестве санкции в отношении контрагента за допущенные им нарушения условий договора своими действиями, при условии, что этому контрагенту предварительно направлялось требование о безусловном выполнении возложенных обязательств, о выполнении необходимых действий;
- неспособность контрагента приспособливаться к изменившимся условиям, невозможностью непрерывного совершения действий, которые не по своей вине партнер более не может совершать.

Прекращение административного договора также предусмотрено и в судебном порядке, такое аннулирование договора возможно в следующих случаях:

- властвующий субъект, вправе обратиться в суд с требованием о прекращении административного договора, если, несмотря на наличие недостатков в действиях контрагента, властвующий субъект самостоятельно вынести решение о прекращении административного соглашения не вправе;
- участник, не наделенный властными полномочиями, вправе обратиться в суд с требованием о прекращении административного договора, если имеются существенные нарушения в действиях властвующего органа, такие как нарушение финансового баланса, непредусмотренные расходы, форс-мажорные обстоятельства.

При неисполнении или ненадлежащем исполнении условий административного договора невластным контрагентом, орган управления вправе применить предусмотренные договором санкции и расторгнуть договор. Санкции, которые властный субъект применяет к партнеру, сводятся к следующим мерам:

- имущественные санкции возлагаются на невластного участника административного соглашения в случае задержки исполнения договора, орган управления обязывает его возместить нанесенный административному органу ущерб в виде выплаты процентов;
- финансовые санкции возлагаются в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения партнером условий договора, орган управления самостоятельно возлагает на себя исполнение договора, однако финансовые риски, связанные с исполнением договора возлагаются на партнера;

- в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения партнером условий административного договора, в качестве неблагоприятных последствий возможно лишение специальных налоговых льгот, лицензий;
- расторжение договора при серьезных недостатках или нарушениях в действиях партнера при исполнении административного соглашения.

В случае, если публичный орган расторгает административно-правовые отношения по собственной инициативе, не связанных с виновными действиями контрагента, то другая сторона правоотношений имеет право на возмещение своих прямых убытков.

Контроль за надлежащим заключением, исполнением, изменением и прекращением административного договора есть одна из прерогатив государственно-властного контрагента⁴¹. Но какие субъекты за пределами договорных отношений могут быть уполномочены на ведение контроля за административно-правовыми отношениями? Думается, этот вопрос останется открытым, в связи с неразвитостью административного законодательства. Однако вполне возможно предположить несколько вариантов для решения данного вопроса. Прокуратура, как надзорный орган, вполне может осуществлять контроль за надлежащим заключением, исполнением, изменением и прекращением административного договора.

Также, вполне возможен контроль органами исполнительной власти, которые наделены контрольно-надзорными функциями и нормативно-правовому регулированию в соответствующей отрасли управления. В качестве примера можно привести имущественные административные соглашения, которые можно отнести к компетенции Министерству Финансов РФ и к его местным органам. Так, административные договоры с МФЦ могут являться предметом контроля как со стороны Минфина РФ, Минюста РФ, их уполномоченными органами в субъектах РФ.

⁴¹ Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. С. 45 - 46.

В целях недопущения одной ветви власти злоупотребления полномочиями в другой, необходим судебный надзор с конкретно установленными границами и объемами контроля. Следовательно, предметом судебного надзора будет являться законность организационных административных соглашений, но в отношении имущественных субординационных административных договоров, возможно допущение контроля за обоснованностью и целесообразности заключения, исполнения прекращения данных административных соглашений.

Значительной частью административно-договорных отношений является порядок внесения изменений и дополнений в условия административного договора. В данном случае важен порядок внесения изменений и дополнений, а именно в одностороннем порядке или по соглашению сторон.

Участник административно-правовых отношений, который не наделен властными полномочиями может внести изменения и дополнения в условия договора двумя способами:

- 1) Невластный участник вправе обратиться в суд или заключить дополнительное соглашение, на условиях, против которых не будет возражать контрагент;
- 2) Возможность изменить и дополнить условия административного соглашения аналогичной процедурой как при заключении договора.

В случае допущений существенных нарушений условий административного договора властным субъектом, его контрагент вправе обратиться в суд. Внесение изменений или дополнений в соглашение на основании судебного акта является специальной процедурой судопроизводства. Согласно п. 2. ст. 450 ГК РФ существенным признается нарушение договора одной из сторон, которое влечет для другой стороны такой ущерб, что она в значительной степени лишается того, на что была вправе рассчитывать при заключении договора.

Публичный субъект по отношению к контрагенту при внесении изменений и дополнений в условия административного соглашения имеет преимущество, которое заключается в возможности в случае допущений нарушений условий договора другим участником, вправе в одностороннем порядке расторгнуть договор или внести изменения. Так, в случае если нарушения контрагентом условий административного договора повлекли неблагоприятные последствия для общественных интересов, публичный орган вправе изменить условия договора или расторгнуть договор, не компенсируя финансовые потери другой стороне. Невластный участник договора, конечно вправе обжаловать данное решение в суде. Но если изменение обстоятельств приводит к нанесению ущерба только невластному участнику правоотношений, то в таком случае, субъект, наделенный властными полномочиями вправе обязать партнера исполнить обязательства на невыгодных условиях, но при условии дальнейшего восстановления финансового баланса.

Стоит подчеркнуть, что для субъекта, наделенного властными полномочиями, под существенным изменением обстоятельств для внесения изменений в условия административного соглашения будет являться утрата цели договора, правового интереса. Имеется в виду, что в силу изменившихся обстоятельств, которые участники не могли предвидеть и предотвратить, выполнение первоначальных условий договора не будет содействовать удовлетворению публичных интересов полностью или частично.

Намерение административного органа о расторжении договора в одностороннем порядке оформляется административным актом в виде письменного решения, которое как указывает Курчевская С.В., должно быть ограничено законом. Также, обжалование данного решения административного органа должно производиться в порядке, предусмотренном для обжалования иных административных актов⁴².

⁴² Курчевская С.В. Административно-договорные правоотношения. // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. 2002. – Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права. – С.219.

Внесение изменений или дополнений в условия административного соглашения по соглашению сторон оформляется в виде договора и имеет те же стадии, что и заключение административного договора.

В некоторых случаях предусматривается согласие на внесение изменений и дополнений в условия административного договора вышестоящим административным органом, такое одобрение носит обязательный характер, а также обязательно и в случае расторжения административно-правовых отношений. В случае, если одобрение вышестоящего органа требуется для подписанного уже соглашения, то с этого момента договор будет считаться заключенным.

2.3 ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Под действительностью административного договора понимается свойство данного соглашения порождать те правовые последствия, на которые была направлена воля сторон. Действительность административного договора пересекается с определением действительности договора в цивилистике.

Так, гражданское право устанавливает единственное требование действительности договора – законность. Данное требование законности включается в себя следующие группы: надлежащее содержание условий договора; правосубъектные участники договора; тождественность воли и волеизъявления участников; соблюдение формы соглашения. Представляется, что для действительности административного соглашения такая конструкция действительности договора применима, но с некоторыми особенностями, а именно можно добавить требование о соблюдении процедуры заключения административного договора.

Стоит отметить, что административный договор должен не только соответствовать законности, а так же быть обоснованным и целесообразным. Указанные требования являются обязательными для всех правовых форм управления, поэтому соответственно применимы и к административным соглашениям, поскольку при заключении субординационного административного договора властным субъект обязан обосновать выбор правовой формы с данным контрагентом.

Содержание договора включает в себя совокупность его условий, при этом в административно-правовом отношении границы законности значительно расширены, потому как административный договор не должен противоречить и быть в соответствии с нормативно-правовыми актами, актами управления, а также правоприменительными решениями. Так же в случае если административный договор заключен на основании административного акта, то соответственно он не должен ему противоречить, и в обратной ситуации аналогично.

В научной доктрине в связи с этим возник вопрос о привязанности содержания договора к актам управления, а именно, должно ли содержание административного договора четко следовать нормам закона, или же должно быть просто отсутствие разногласий между соглашением и буквой закона⁴³. Думается, что жесткое следование актам управления в данный момент невозможно, по причине того, что нормативная база еще не совсем развита, и к тому же административный договор это более гибкая конструкция. Следовательно, содержание законности административного договора предполагает определенную свободу предписаний, которая соблюдает баланс между публичными интересами и недопущения злоупотребления участниками соглашения.

Для действительности административного договора важна сделкоспособность участников данного соглашения. Для публичного субъекта сделкоспособность определяется его компетенцией, таким образом, если властный субъект при заключении административного соглашения вышел за рамки своей компетенции, такой договор будет признан недействительным.

Относительно контрагентов по административному соглашению, которые не наделены властными полномочиями, то при несделкоспособности такого участника договор также может быть признан недействительным. Например, физическое лицо как контрагент в административно-правовых отношениях может быть признан недееспособным, а если контрагент юридическое лицо, то оно может выйти за рамки своей правоспособности.

Общеизвестно, что форма договора может быть предусмотрена в устной или письменной форме. Письменная форма может быть разделена простую и нотариальную. В отечественной доктрине общей признана простая письменная форма договора, устная или нотариальная формы должны быть специально предусмотрены в законе⁴⁴. Таким образом, письменная форма

⁴³ Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти РФ: вопросы теории / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. М., 2010. С. 280-283.

⁴⁴ Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011, N 4

административного соглашения сопоставима требованиям к письменной форме акта управления, и не соблюдение данных требований формы, влечет недействительность договора.

Совпадение воли и волеизъявления участника договорных отношений также влияет на действительность административного договора. В гражданском праве особое внимание уделяется данному вопросу, поскольку имеется нарушение баланса между волей (внутренним началом) и волеизъявлением (внешнее выражением воли) участников правоотношений ввиду обмана, заблуждения, кабальности, принуждения как физического, так и психологического.

В научном сообществе административного права, также признано данное условие весьма актуальным и для сферы административно-правового регулирования⁴⁵. Но здесь необходимо отметить, что такие приемы как кабальность, угрозы, физическое и психологическое насилие не применимы к государственному органу, но вполне возможно введение в заблуждение, обман как государственного органа, так и его контрагента.

Действительность административного договора обусловлена и процедурой заключения административного соглашения. Механизм заключения административного договора тождественен выработанному цивилистикой механизму заключения соглашений путем акцептирования и оферты.

Говоря о действительности административного договора, стоит сказать и о его недействительности. В силу несоответствия хотя бы одного из условий действительности административного договора, это ведет к недействительности административного соглашения. Это означает, что оно влечет иные правовые последствия, чем те, на которые рассчитывали стороны при его заключении⁴⁶.

⁴⁵ Сиднеева И.Ю. Соотношение частного и публичного в административном договоре // Административное и муниципальное право. 2009. №5.

⁴⁶ Гутников О.В. Недействительность сделки в гражданском праве. Теория и практика оспаривания. М., 2003. 576 с.

Закон выделяет два вида недействительных сделок:

1. Оспоримые сделки - недействительные по основаниям, установленным законом, в силу признания их таковыми судом;

2. Ничтожные сделки - недействительные в силу закона независимо от признания их таковыми судом.

Думается, что применение недействительности сделки как в цивилистике возможно и в публичном праве, но для этого необходимо разграничить недействительность административного договора ввиду наличия его собственных пороков и дефектов, вызванных административными актами, на основе которых они заключены⁴⁷.

В первом случае последствием недействительности административного договора ввиду наличия собственных пороков будет являться его оспоримость. Данный феномен оспоримости сделки правового акта управления, еще не совсем исследован отечественной доктриной, поэтому следует руководствоваться презумпцией законности административного акта, которая влечет оспоримость сделки в случае дефектов его формы, содержания или процедуры принятия.

Во втором случае, недействительность административного договора вследствие признания административного акта, на основании которого он заключен, недействительным. Но имеется некоторое исключение, а именно случаи, когда административный договор и административный акт являются равными по форме управления. Думается, что по общепризнанному правилу, недействительность административного акта, тождественного по предмету и содержанию административному договору, влечет и недействительность административного соглашения⁴⁸. Но данный вопрос еще обсуждается в административной доктрине, потому как признание индивидуального

⁴⁷ Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Действительность административного договора // Административное право и процесс, 2013, № 6.

⁴⁸ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М., 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. С. 471.

нормативного акта незаконным, оказывает влияние на действительность индивидуального административного соглашения.

Таким образом, действительность административного договора довольно специфический феномен в административном праве, в котором теория и практика применения административного акта сочетается с действительностью сделки, применяемой в цивилистике, который к тому же мало изучен в отечественной науке административного права. В связи с особенностями применения административного договора, наука административного права должна выработать такие специфические конструкции, которые найдут свое отражение в российском административном законодательстве.

3 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В СОВРЕМЕННОЙ НАУКЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА РОССИИ

3.1. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Практическое применение административного договора не так широко распространено как практика применения гражданско-правовой конструкции договора, обуславливается это тем, что нормы, регулирующие институт административного договора «раскиданы» по всем уровням законодательства, т.е. нормы, содержатся как в законодательных актах, так и актах органов местного самоуправления, нет систематизации норм. Однако, такой вывод можно сделать не углубляясь в саму природу некоторых договоров, которые при более подробном изучении можно отнести к административным договорам.

В качестве примера можно привести договор поставки для государственных нужд. Согласно гражданскому законодательству под договором поставки для государственных нужд является соглашения между поставщиков (исполнителем), осуществляющим предпринимательскую деятельность, который обязуется передать в обусловленный срок (сроки) товары в собственность государственному заказчику (определяемому им покупателю) за определенную в договоре денежную сумму в целях использования для государственных нужд.

В обоснование позиции, что по своей правовой природе договор поставки для государственных нужд будет являться административным договором, укажем следующее.

Из вышесказанного следует, что предметом данного договора являются поставка для государственных нужд. Под государственными нуждами понимается обеспечиваемые за счет средства федерального или местного бюджета потребности Российской Федерации, ее субъектов, необходимых для реализации функции и полномочий Российской Федерации, ее субъектов. Следовательно, можно сказать, что предметом рассматриваемого договора

будет объективная необходимость, обусловленная публичными интересами общества или удовлетворение потребностей государства.

Далее рассмотрим участников договора поставки для государственных нужд. В данном договоре обязательным участником является государственный орган, это могут быть федеральные органы исполнительной власти, государственные и муниципальные предприятия и т.д.

Важно отметить порядок заключения договора поставки для государственных нужд, который четко регламентирован и состоит из нескольких этапов в установленной форме с определением всех сроков. Участники договорного соглашения менее свободны при заключении договора, законодатель четко регулирует процесс заключения такого договора, проделывая процесс максимизации к заключению договора между сторонами, повышая ответственность контрагентов за уклонение от заключения данного соглашения путем обращения в суд, но и в целом повышая ответственность участников соглашения, друг перед другом, именно поэтому, договор поставки для государственных нужд менее диспозитивен, чем другие гражданско-правовые договоры.

Таким образом, изучив правовую природу договора поставки для государственных нужд, на основе анализа правовой природы административного договора, которая уже рассматривалась выше, думается, что договор поставки для государственных нужд будет одним из видов административного договора, что его правовая природа более близка к административному соглашению, по сравнению с диспозитивной гражданско-правовой конструкцией договора.

Следующий пример договора, который можно отнести к административным - договор социального найма жилого помещения. В статье 60 Жилищного кодекса РФ указывается, что по договору социального найма жилого помещения одна сторона - собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или

уполномоченный орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо (наймодатель) обязуется передать другой стороне - гражданину (нанимателю) жилое помещение во владение и в пользование для проживания в нем на условиях, установленных Жилищным кодексом РФ.

Договор социального найма можно отнести к виду административного договора по следующим основаниям:

во-первых, обязательной стороной по договору социального найма является орган исполнительной власти, что прямо указано в норме;

во-вторых, жилое помещение, которое должно быть передано физическому лицу по договору социального найма находится в составе государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда, т.е. не может быть частной собственностью;

в-третьих, существует обязательная регламентированная административная процедура, предшествующая заключению договора социального найма жилого помещения, а именно решение административного органа о предоставлении жилого помещения из государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда;

в-четвертых, договор социального найма заключается в соответствии с Типовым договором, который в свою очередь является подзаконным актом, т.е. условия данного договора уже изложены в административном акте;

в-пятых, по договору социального найма жилого помещения предусмотрена гражданская и административная ответственность. Административная ответственность нанимателя предусмотрена в ст. 7.21, 7.22 КоАП РФ.

Исходя из вышеприведенных доводов, можно утверждать, что договор социального найма будет являться одним из видов административного договора, поскольку они имеют общие характерные признаки.

Свое развитие в современных российских условиях получает такая разновидность государственно-частного партнерства как концессионные соглашения. В ст. 3 ФЗ «О концессионных соглашениях» законодатель дает

четкое определение концессионного соглашения: по концессионному соглашению одна сторона (концессионер) обязуется за свой счет создать и (или) реконструировать определенное этим соглашением имущество (недвижимое имущество или недвижимое имущество и движимое имущество, технологически связанные между собой и предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной концессионным соглашением, за исключением случаев, если концессионное соглашение заключается в отношении объекта, предусмотренного пунктом 21 части 1 статьи 4 настоящего Федерального закона), право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать другой стороне (концеденту), осуществлять деятельность с использованием (эксплуатацией) объекта концессионного соглашения, а концедент обязуется предоставить концессионеру на срок, установленный этим соглашением, права владения и пользования объектом концессионного соглашения для осуществления указанной деятельности.

Законодатель в указанной норме конкретизировал объекты концессионного соглашения:

1) автомобильные дороги или участки автомобильных дорог, защитные дорожные сооружения, искусственные дорожные сооружения, производственные объекты, то есть объекты, используемые при капитальном ремонте, ремонте, содержании автомобильных дорог, элементы обустройства автомобильных дорог (в том числе остановочные пункты), объекты, предназначенные для взимания платы (в том числе пункты взимания платы), объекты дорожного сервиса;

2) объекты железнодорожного транспорта;

3) объекты трубопроводного транспорта;

4) морские и речные порты, в том числе искусственные земельные участки, гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур;

5) морские и речные суда, суда смешанного (река - море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую,

научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки;

б) аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских и государственных воздушных судов инфраструктура воздушного транспорта и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи;

7) объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов;

8) утратил силу.

9) гидротехнические сооружения;

10) объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;

11) объекты теплоснабжения, централизованные системы горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения, отдельные объекты таких систем;

12) метрополитен и другой транспорт общего пользования;

13) объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения;

14) объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения;

15) здания, строения и сооружения, предназначенные для складирования, хранения и ремонта имущества Вооруженных Сил Российской Федерации, объекты производственной и инженерной инфраструктур таких зданий, строений и сооружений;

16) объекты производства, первичной и (или) последующей (промышленной) переработки, хранения сельскохозяйственной продукции, определенные согласно критериям, установленным Правительством Российской Федерации;

17) объекты, на которых осуществляются обработка, накопление, утилизация, обезвреживание, размещение твердых коммунальных отходов;

18) объекты коммунальной инфраструктуры или объекты коммунального хозяйства, не указанные в пунктах 10, 11 и 17 настоящей части, в том числе объекты энергоснабжения, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий;

19) объекты социального обслуживания граждан;

20) объекты газоснабжения;

21) программы для электронных вычислительных машин (программы для ЭВМ), базы данных, информационные системы (в том числе государственные информационные системы) и (или) сайты в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" или других информационно-телекоммуникационных сетях, в состав которых входят такие программы для ЭВМ и (или) базы данных, либо совокупность указанных объектов (далее - объекты информационных технологий), либо объекты информационных технологий и имущество, технологически связанное с одним или несколькими такими объектами и предназначенное для обеспечения их функционирования или осуществления иной деятельности, предусмотренной концессионным соглашением (далее - технические средства обеспечения функционирования объектов информационных технологий);

22) совокупность зданий, частей зданий или помещений, объединенных единым назначением с движимым имуществом, технологически связанным с объектами информационных технологий, и предназначенных для автоматизации с использованием программ для ЭВМ и баз данных процессов формирования, хранения, обработки, приема, передачи, доставки информации, обеспечения доступа к ней, ее представления и распространения (центры обработки данных)⁴⁹.

⁴⁹ О концессионных соглашениях: Федеральный закон N 115-ФЗ от 21.07.2005 // Российская газета. – 2005. – 26 июля.

Указанным Законом установлен запрет на изменение целевого назначения, передачи в залог или отчуждение реконструированного объекта, который является предметом концессионного соглашения.

Сторонами концессионного соглашения являются:

1) концедент - Российская Федерация, от имени которой выступает Правительство Российской Федерации или уполномоченный им федеральный орган исполнительной власти, либо субъект Российской Федерации, от имени которого выступает орган государственной власти субъекта Российской Федерации, либо муниципальное образование, от имени которого выступает орган местного самоуправления. Отдельные права и обязанности концедента могут осуществляться уполномоченными концедентом в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами РФ. Полномочия концедента также вправе осуществлять государственная компания, созданная Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом "О Государственной компании "Российские автомобильные дороги" и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", государственная корпорация, созданная Российской Федерацией в соответствии с Федеральным законом "О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом";

2) концессионер - индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо либо действующие без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) два и более указанных юридических лица⁵⁰.

Законом устанавливается конкурсный порядок заключения концессионного соглашения, который может проходить в открытой или закрытой форме, в зависимости от объекта концессионного соглашения, т.е. если сведения об объекте концессионного соглашения составляют государственную тайну или данный объект имеет стратегическое значение для обеспечения обороноспособности и безопасности государства.

⁵⁰ См. там же.

По окончании конкурса между сторонами заключается типовое соглашение относительно выбранного объекта концессионного соглашения, которое утверждается Правительством РФ.

В заключение вышесказанному, можно сделать вывод, что концессионное соглашение является одним из видов административного договора, поскольку:

- объект соглашения является государственной собственностью, и реконструкция этого объекта имеет публичный интерес;
- обязательным участником концессионного соглашения является Российская Федерация;
- имеется регламентированный порядок в виде конкурса, предшествующий заключению концессионного соглашения между сторонами;
- концессионное соглашение является административным договором, который заключается на основании типового соглашения, которое представляет собой административный акт.

Поскольку ранее мы рассматривали некоторые виды договоров, которые могут быть отнесены к административным соглашениям по определенным признакам, также следует обозначить конкретные административные договоры, заключаемые в современных условиях российского законодательства, но прежде чем привести данные примеры, стоит сказать о возможности их заключения различными субъектами Российской Федерации.

Так, Уставом города Москвы от 28 июня 1995 года закреплено положение о взаимодействии органов государственной власти города Москвы с органами государственной власти Московской области на основе договоров и соглашений в соответствии с федеральным законодательством.

Органы государственной власти города Москвы совместно с органами государственной власти Московской области:

- 1) принимают участие в разработке и реализации целевых федеральных программ развития города Москвы - столицы Российской Федерации, действие которых распространяется на территорию Московской области;

2) осуществляют координацию планов социально-экономического и градостроительного развития города Москвы и Московской области;

3) принимают участие в строительстве, реконструкции и содержании на территории Московской области объектов, необходимых для осуществления городом Москвой функций столицы Российской Федерации;

4) принимают участие в содержании и развитии транспортных систем и систем связи на территории Московской области, связанных с осуществлением городом Москвой функций столицы Российской Федерации;

5) принимают участие в развитии объектов коммунального назначения, обслуживающих общие потребности города Москвы и Московской области;

6) проводят совместные природоохранные мероприятия в городе Москве и Московской области;

7) определяют порядок использования лесопаркового защитного пояса города Москвы и водоохраных зон;

8) обеспечивают интересы жителей города Москвы в развитии коллективного садоводства и огородничества⁵¹.

Понятия, стороны, виды договоров, порядок подготовки и заключения договоров, их выполнение, прекращение и приостановление действия договор подробно раскрываются в Законе города Москвы от 28 марта 2001 года № 11 «О договорах и соглашениях города Москвы». Законом четко разграничиваются, какие договоры вправе заключать мэр города Москвы, Дума и Правительство, что, несомненно, оценивается с положительной стороны.

К договорам, заключаемым Мэром от имени города Москвы, относятся договоры:

- о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Москвы;

⁵¹ Устав города Москвы: Закон г. Москвы от 28.06.1995 // СПС Консультант Плюс

- об основах отношений с субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления их муниципальных образований, межрегиональными объединениями.

В соответствии с федеральными законами, Уставом города Москвы и настоящим Законом Дума может заключать соглашения о межпарламентском сотрудничестве с палатами Федерального Собрания Российской Федерации, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов иностранных федеративных государств, административно-территориальных образований иностранных государств, законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами местного самоуправления их муниципальных образований, межпарламентскими объединениями.

В соответствии с федеральными законами Правительство может заключать договоры с федеральными органами исполнительной власти по предметам совместного ведения, а также соглашения:

- с федеральными органами исполнительной власти о передаче им осуществления части своих полномочий;
- с федеральными органами исполнительной власти о передаче Правительству осуществления части их полномочий;
- с исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления их муниципальных образований.

Правительство может также заключать другие договоры и соглашения, в том числе от имени города Москвы, в рамках компетенции и в порядке, установленных федеральными законами, законами города Москвы.

Законом «О порядке заключения договоров Санкт-Петербурга» более детально указываются виды заключаемых соглашений, а также указывается срок и порядок заключения, порядок его вступления в силу. Так, Законодательным Собранием Санкт-Петербурга утверждаются следующие виды договоров:

- договоры между Российской Федерацией и Санкт-Петербургом;
- договоры между Администрацией Санкт-Петербурга и Правительством Российской Федерации, заключаемые в соответствии с Договором о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти города федерального значения Санкт-Петербурга;
- договоры Санкт-Петербурга с субъектами Российской Федерации;
- абзац утратил силу - Закон Санкт-Петербурга от 29.12.2000 N 693-79;
- не предусмотренные бюджетом текущего финансового года договоры Санкт-Петербурга с юридическими и физическими лицами, из которых у Санкт-Петербурга возникают денежные обязательства;
- не предусмотренные законом Санкт-Петербурга договоры поручительства Санкт-Петербурга с юридическими и физическими лицами, из которых у Санкт-Петербурга возникают имущественные обязательства⁵².

Относительно города Томска, то существует Закон Томской области от 08.07.2015 N 98-ОЗ «О договорах Томской области с другими субъектами Российской Федерации об осуществлении межрегиональных связей», который определяет порядок заключения, выполнения, приостановления действия, изменения и расторжения договоров Томской области с другими субъектами Российской Федерации об осуществлении межрегиональных связей. Закон не распространяется на:

1) договоры, заключаемые Томской областью, органами государственной власти Томской области с другими субъектами Российской Федерации, с органами государственной власти других субъектов Российской Федерации, предметом которых являются отношения, регулируемые гражданским законодательством;

2) договоры, заключаемые органами государственной власти Томской области с органами государственной власти других субъектов Российской Федерации;

⁵² О порядке заключения договоров Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 17.07.1997 N 129-44 // СПС Консультант Плюс

Федерации о создании ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации, являющиеся учредительными договорами указанных ассоциаций;

3) соглашения, заключаемые органами государственной власти Томской области с органами государственной власти других субъектов Российской Федерации об изменении границ Томской области и соответствующего субъекта Российской Федерации.

К сожалению, касаясь таких городов как Новосибирск, то в Уставе города Новосибирска усматривается лишь в общей формулировке возможность заключения договоров: «Органы местного самоуправления города Новосибирска взаимодействуют с органами государственной власти на принципах сотрудничества и самостоятельности в пределах своих полномочий в соответствии с федеральными законами, законами Новосибирской области в следующих формах: заключения соглашений...»⁵³.

Далее можно привести примеры заключаемых административных договоров в различных сферах деятельности:

- договоры между органами исполнительной власти о сотрудничестве между различными органами исполнительной власти: Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы по труду и занятости при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов от 14 августа 2008 г. №12/01-5/62-юр⁵⁴;

- договоры о дружбе и сотрудничестве между органами государственной власти субъектов РФ: договор дружбе и сотрудничестве между Российской Федерацией и Туркменистаном от 22.04.2002 года № 172-рп;

- соглашения о финансировании между федеральными органами государственной власти и органами власти субъекта Российской Федерации:

⁵³ Устав города Новосибирска. Принят решением городского Совета Новосибирска от 27.06.2007 N 616

⁵⁴ Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы по труду и занятости при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов от 14 августа 2008 г. №12/01-5/62-юр //СПС «ГАРАНТ».

Соглашение о финансировании и реализации программы приграничного сотрудничества "Карелия" на период 2014-2020 годов;

- договоры о разграничении предметов ведения между субъектами Российской Федерации: Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края (прекратил действие с 20.08.2002), Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

Таким образом, приведя примеры несколько видов договоров, которые можно отнести к административным, а также обозначив конкретные примеры административных соглашений, заключенных в различных областях между органами государственной власти разных уровней, следует, что существует множество правовых актов, регулирующих заключение административных договоров. Однако, единого правового акта, который содержал бы в себе основные положения, специфику заключения, изменения, исполнения и расторжения административных договоров, а также предусматривал порядок разрешения споров связанных с административным договором, какой орган вправе разрешать данные правовые споры и процедуру их разрешения.

Думается, что принятие специализированного правового акта, который разрешал бы все вопросы относительно административного договора, смогло бы упростить, упорядочить и исключить коллизии в области административного договора.

3.2 ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

В науке административного права существует ряд теоретических проблем связанных с институтом административного договора, которые затрагивают процессуальные и материальные стороны административного соглашения. Некоторые вопросы, касающиеся административно-правовых отношений носят длительный характер, и так и не нашли окончательного ответа. Ниже мы сформулируем некоторые основные теоретические проблемы института административного договора.

1. Существует уже долгая дискуссия в научных кругах о методе управления административно-правовых отношений. Одни авторы убеждены, что в институте административного права используется исключительно императивный метод управления, их оппоненты настаивают на том, что также используется и административно-договорной метод.

Первая точка зрения исходит из истории возникновения договорных отношений, что они присуще исключительно частному праву, а в публичном праве наоборот господствует императивное волеизъявление властвующего субъекта. Однако юридическая наука развивается и данная точка зрения все менее актуальна.

Так, Шелепугин А.И., в своей работе точно указывает на это: «развитие современных общественных отношений и практика государственного строительства на современном этапе обусловили изменение роли не только административно-правовых форм государственного управления, издаваемых субъектами публичного государственного управления в одностороннем порядке на основании их юридически-властного волеизъявления, но и административно-правовых форм государственного управления, основанных на добровольном волеизъявлении субъектов публично-правовых отношений в области государственного управления (административный договор)»⁵⁵.

⁵⁵ Шелепугин А.И. контракт о прохождении военной службы как административный договор // Право в Вооруженных Силах. – 2005. №2.

2. Поскольку в российском законодательстве отсутствует специальный закон, который регулировал бы заключение административного договора, возникает вопрос о возможности применения при заключении административного соглашения норм иных отраслей права, в том числе гражданского.

В доктрине уже сформировалась точка зрения, согласно которой, для административного договора используется (при некоторых особенностях и исключениях) выработанная гражданским правом конструкция договорных правоотношений.

Административный договор содержит в себе общие установки договор, регулируемые обязательственным правом, а также специальные, присущие публичному праву, т.е. нормы отраслей соотносятся как общее и частное, где частным выступают административные нормы права. Как утверждает Демин А.В., институт административных договоров регулируется нормами обязательственного права, исключая те изъятия, дополнения и ограничения, которые устанавливает здесь прав административное.⁵⁶ Административный договор базируется на нормах административного права, но может регулироваться нормами нескольких отраслей, например, гражданского, трудового, налогового, финансового и иных отраслей.

3. Вопрос о равенстве сторон административного договора остается в науке открытым уже длительное время.

Согласно основополагающему принципу гражданского права, субъекты при заключении договора являются по отношению друг к другу равными. Но как сопоставим данный принцип в административном праве? Если утверждать, что административный договор должен опираться на общие принципы договора, нужно иметь ввиду необходимость соблюдения принципа равенства сторон этого договора⁵⁷. Таким образом, правоотношения в административном

⁵⁶ Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – С. 31.

⁵⁷ Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – С. 111-112.

договоре не отходят от принципа «власть-подчинение», а дополняются принципом формального равенства участников.

4. При заключении административного договора публичный орган имеет властные полномочия в отношении своего контрагента. Данный вопрос вытекает из предыдущего, но правовая природа административного соглашения предполагает контроль со стороны исполнительного органа за заключением, исполнением административного договора, который, по нашему мнению, должен быть установлен в нормативных актах и в самом соглашении.

5. Дискуссионным является вопрос о диспозитивности участников административного договора.

Поскольку для административно-правовых отношений в большей степени характерна императивность и формализованность, то у участников административного соглашения при заключении административного договора свобода выбора поведения несколько ограничена. Например, при отсутствии согласования между участниками условий, определяющих права и обязанности контрагентов, административный договор будет считаться не заключенным и между участниками будут действовать общие нормы административного права.

6. Наиболее важной остается проблематика принятия нормативно-правового акта, который полностью бы регулировал административно-правовые отношения. Данный нормативно-правовой акт, включал: понятия, условия и содержание административного договора, форму его заключения, порядок заключения, исполнения и прекращения административного договора, а также внесение изменений и дополнений, процедуру признания административного договора недействительным.

Наиболее оптимальным решением видится это принятие нормативно-правового акта, который регулировал отношения связанные с административным соглашением.

В научном сообществе, между учеными ведутся споры о характере такого нормативно-правового акта, и главное – о его содержании.

Однако, один из первых ученых, который затронул данную проблематику административного договора, был А.В. Демин, в своем научном труде он вовсе отрицал наличие существования такого акта, потому как данная идея не имеет возможности реализоваться в силу многочисленности и многосторонности административных соглашений. Демин А.В. указывал, что нет нужды в отдельном акте, так как нормы об административном договоре вполне успешно реализуются в существующих федеральных законах о государственных контрактах в сфере государственных закупок и другие⁵⁸.

Но все же, большая часть научного сообщества поддерживает идею о создании единого нормативного правового акта.

Так, Б.Б. Хангельдыев в своей работе вносит предложение о разработке Общего положения о договорах в государственном управлении⁵⁹.

В тоже время, В.Г. Розенфельд считает, что необходимо принятие специального законодательного акта или Указа Президента РФ «Об административных договорах»⁶⁰.

В совместной работе В.Г. Розенфельд и Ю.Н. Стариллов предлагают разработать и принять административный процессуальный закон Российской Федерации, в котором будут регулироваться порядок принятия правовых актов управления, процедура заключения административных договоров и административно-правовой режим их исполнения, при этом ученые указывают, что такой нормативный акт не тождественен КАС РФ. Ученые в своем научном труде представляют структуру предлагаемого административного процессуального закона:

1. Условия допустимости применения в управленческой практике административных органов таких публично-правовых соглашений, как административные договоры. Определение понятия административного договора и условия его заключения, т. е. ответ на вопрос: при существовании

⁵⁸ Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. – С. 31.

⁵⁹ Хангельдыев Б.Б. Административно-правовые соглашения в механизме сочетания отраслевого и территориального управления. – с. 122.

⁶⁰ Розенфельд В.Г. Административные договоры // Юридические записки. Вып. 3. Проблемы государственной власти. – Воронеж, 1995. – С. 93.

каких предпосылок необходимо или целесообразно заключать административные договоры;

2. Соотношение административного договора с другими административно-правовыми формами осуществления управленческих действий;

3. Административно-правовой режим соблюдения законности заключения и действия административных договоров: форма заключения административных договоров (как правило, письменная); необходимость получения согласия третьих лиц либо других органов управления на заключение административного договора, если его содержание непосредственно воздействует на статус этих субъектов (третьих лиц); процедура получения такого согласия.

4. Особые условия, при которых эти договоры будут признаваться недействительными, например, причинение административным договором вреда общественным интересам, гражданам, наступление других нежелательных (антиобщественных) последствий; правовые последствия противоправности административных договоров.

5. Установление конкретных случаев признания административных договоров недействительными, например, таких:

а) признание судом недействительным и нарушающим права граждан изданного органом управления правового акта по такому же предмету, по которому был заключен административный договор;

б) установленная противоправность административного акта, имеющего аналогичное административному договору содержание;

в) установление ошибок в процедуре заключения административного договора; несоблюдение в отдельных случаях процедуры заключения специфических видов административных договоров;

г) заключение договора с недееспособным лицом;

д) нарушение процедуры заключения договора;

е) отсутствие необходимых полномочий у представителя стороны, заключившей административный договор;

ж) административный договор не способствует улучшению реальной управленческой практики, т. е. он, например, не направлен на удовлетворение публичных интересов, и др.

6. Случаи признания административных договоров недействительными (отсутствие реальных правовых последствий (результатов), изменение правового положения субъектов договора, возвращение в первоначальное положение и т. д.).

7. Окончание действия административных договоров: исполнение договорных обязательств; исчезновение оснований для заключения административного договора; удовлетворение договорных требований (условий).

8. Пределы возможного использования гражданско-правовых норм, регулирующих договорные отношения в области частного права.

Видится, что данное предложение весьма удачно и перспективно для административного договора в современной науке административного права.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведя итог проведенного автором исследования, думается, что действительно принятие нормативно-правового акта в виде федерального закона действительно необходимо с практической точки зрения для наиболее эффективного, правильного применения административно-договорной конструкции во взаимоотношениях сторон. Но стоит подчеркнуть, что принятие федерального закона разрешит основные вопросы института административного договора только в практической области.

Практическое применение будет не столь отлаженным и эффективным без правильной, конкретной, понятной, полной теоретической основы. Поэтому относительно теоретической основы административного договора, автором проведено исследование по изучению института административного договора, которое доказало высокую значимость и самостоятельность данного института.

Автором были изучены истоки возникновения и становления административного договора сначала в зарубежном административном праве, а затем и в отечественной административной науке. Автором были проанализированы подходы к понятию административному договору, на основе проведенного анализа выведено общее понятие административного договора: под административным договором следует понимать соглашение двух или более субъектов административного права, одним из которых является в обязательном порядке государственно-властный субъект, нормативной базой соответствующего соглашения являются нормы административного права, цель соглашения – удовлетворения публично-правовых интересов.

Автором раскрыта правовая природа административного договора, его признаки, сущность, а также правовые условия его возникновения.

В работе обозначен порядок заключения и исполнения административного договора, указывается порядок прекращения, изменения и дополнения условий договора, а также обозначается ответственность за нарушение условий договора.

Несомненно, данное исследование истории и общей характеристики административного договора поможет более углубленно и детально изучить каждый определенный аспект изучаемого института, потому как, имея некую базу, представляется легче изучать определенные части, объекты этой базы. Конечно, автор не претендует на безусловное принятие представленного базового материала, оно может быть дополнено, переформулировано или вовсе мотивированно опровергнуто, в любом случае данная работа может служить «точкой опоры» в дальнейшем изучении административного договора.

Также, автором данного исследования были приведены конкретные, «жизненные» примеры применения административного договора в отечественных реалиях, показав тем самым, что административные договоры применяются часто, имеют обширную сферу применения и основываются на разных законодательных актах разных уровней. Стоит подчеркнуть, что автором приведены виды гражданских договоров, которые по своей сути могут быть отнесены к административным договорам, поскольку имеют правовую природу и признаки схожие с административным договором.

Чтобы наиболее сконцентрироваться на решении проблем административного договора, необходимо обозначить конкретные проблемы, которые стоят перед наукой административного права. В связи с этим, автором были сформулированы основные проблемы, которые необходимо разрешить научным сообществом в сфере административного договора. А именно: метод управления административно-правовых отношений; вопрос о возможности применения при заключении административного соглашения норм иных отраслей права, в том числе гражданского; вопрос о равенстве сторон административного договора; при заключении административного договора публичный орган имеет властные полномочия в отношении своего контрагента; вопрос о диспозитивности участников административного договора; проблематика принятия нормативно-правового акта, который полностью бы регулировал административно-правовые отношения.

В силу всего вышесказанного, думается, что административный договор доказал свое право на существование и прочно занял свое место в практике применения государственными органами при заключении соглашений в различных сферах деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014. N 31
2. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 N 51-ФЗ(ред. от 16.12.2019, с изм. от 28.04.2020) // СПС Консультант Плюс.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС Консультант Плюс.
4. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 27.12.2019, с изм. от 24.03.2020) // СПС Консультант Плюс.
5. "Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС Консультант Плюс.
6. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
7. О концессионных соглашениях: Федеральный закон N 115-ФЗ от 21.07.2005 // Российская газета. – 2005. – 26 июля.
8. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 16.12.2019) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
9. Федеральный закон от 24 июля 2007 г. N 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан» // СПС Консультант Плюс.

10. Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. - № 31.
11. Федеральный, закон № 131-ФЗ от 06 октября 2008 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. - № 40.
12. Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»//Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. - № 31. — Ст. 3215.
13. Федеральный, закон № 131-ФЗ от 06 октября 2008 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. - № 40. - Ст. 3822.
14. Федеральный закон от 29.12.1994 N 79-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О государственном материальном резерве» // Собрание законодательства РФ. - 02.01.1995. -N 1.
15. Постановление Правительства РФ от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»: Собрание законодательства Российской Федерации.
16. Постановление Правительства российской Федерации от 13.10.1997 года № 1009 «Об утверждении правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 33. - Ст. 3895.
17. Постановление Правительства российской Федерации от 08.12.2008 года № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ о передаче ими друг другу

- осуществления части своих полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации.
18. Указ Президента Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 882 «Об утверждении типового договора о несении* государственной и иной службы членами казачьих обществ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. - № 25. - Ст. 3003.
19. Указ Президента РФ от 21.01.1993 года №104 «О нормативных актах центральных органов государственного управления Российской Федерации» // СПС Консультант Плюс.
20. Указ Президента от 24.11.1995 года №1178 «О мерах по обеспечению открытости и общедоступности нормативных актов» // СПС Консультант Плюс.
21. Указ Президента РФ от 23.05.1996 года «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – 1996.- №22.
22. Указ Президента РФ от 02.05.1996 года №638 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ, предусматривающих принятие постановлений, распоряжений правительства РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1996.- №19.
23. О порядке заключения договоров Санкт-Петербурга: Закон Санкт-Петербурга от 17.07.1997 N 129-44 // СПС Консультант Плюс
24. Закон Томской области от 08.07.2015 N 98-ОЗ «О договорах Томской области с другими субъектами Российской Федерации об осуществлении межрегиональных связей» // СПС Консультант Плюс.
25. Закон города Москвы от 28 марта 2001 года № 11 «О договорах и соглашениях города Москвы» // СПС Консультант Плюс.
26. Устав города Москвы: Закон г. Москвы от 28.06.1995 // СПС Консультант Плюс

27. Устав города Новосибирска. Принят решением городского Совета Новосибирска от 27.06.2007 N 616.
28. Приказ Министерства Финансов РФ от 09.04.2008 года №42н «Об утверждении типовой формы генерального соглашения Федерального казначейства с кредитной организацией о размещении средств федерального бюджета на банковские депозиты и порядка его заключения».
29. Приказ Казначейства России от 20.03.2012 № 3н. «Об утверждении Порядка работы по размещению средств федерального бюджета на банковских депозитах»: Собрание законодательства Российской Федерации.
30. Регламент Правительства РФ, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 года № 260 « О регламенте Правительства РФ и Положении об Аппарате Правительства РФ» // Собрание Законодательства РФ. – 2004. - №23.
31. Соглашение о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Федеральной службы по труду и занятости при исполнении постановлений по делам об административных правонарушениях и иных исполнительных документов от 14 августа 2008 г. №12/01-5/62-юр // СПС «ГАРАНТ».
32. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области от 12 января 1996 г.// Российская газета. 1996, 1 февраля. — № 29.
33. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Хабаровского края (прекратил действие с 20.08.2002).
34. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) от 21.03.1804 (с изм. и доп. по состоянию на 01.09.2011) [Электронный ресурс]: <https://www.wipo.int/wipolex/ru/details.jsp?id=14526>
35. Германское гражданское уложение 1896 [Электронный ресурс]: <https://ru.wikisource.org/wiki/>

36. Абдурахманов А.А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. Юрид. Наук. – М., 1997.
37. Автономов А.С. Новое в конституционном праве России: договоры как источники регулирования объединения субъектов Российской Федерации / А.С. Автономов, В.В. Иванов // Государство и право. – 2007. - №4.
38. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М., 2000.
39. Баландин В.Н. Принципы юридического процесса: автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. – Саратов, 1998.
40. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. Кн. 1. – М.: Статут, 2001.
41. Бунякин Н.Е. Концепция становления и развития административного права России: монография / Н.Е. Бунякин. – Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002.
42. Гутников О.В. Недействительность сделки в гражданском праве. Теория и практика оспаривания. М., 2003.
43. Давыдов К.В. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти РФ: вопросы теории / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. Ю.Н. Старилова. М., 2010.
44. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора.
45. Дорохин С.В. Деление права на публичное и частное. – М.: Волтерс Клувер, 2006.
46. Елистратов А.И. Очерк административного права. – М.: Госиздат, 1992.
47. Калабеков Ш.В. Договор как универсальная правовая конструкция: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004.
48. Калинина Л.Е. Публичный договор и развитие административного права / Л.Е. Калинина // Административное право и процесс – 2017.- N 10.
49. Коренев А.П., Абдурахманов А.А. Административные договоры: понятие и виды // Журнал российского права. 1998. N 7.
50. Кононов П.И. Административно-процессуальное законодательство и проблемы кодификации: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14.- М., 2001.

51. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. – М., 1975
52. Курчевская С.В. Административно-договорные правоотношения. // Правовая наука и реформа юридического образования: сб. науч. тр. 2002. – Вып. 14: Актуальные проблемы современного российского права.
53. Нефедов Б.И. Общетеоретические проблемы административного договора / Б.И. Нефедов, С.И. Кожейкин // Правоведение. – 2007. - №6.
54. Нечитайло М.А. Нормативный договор как источник права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002.
55. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. – 1969. - № 3.
56. Ордина О.Н, Административно-правовой договор и его виды / О.Н. Ордина // Право и государство. – 2008. - №5.
57. Остапенко И.А. Место административного договора в системе договорного права / И.А. Остапенко // Вестник евразийской академии административных наук. – 2009. - № 2(7).
58. Остапенко И.А. Становление и развитие теории административного договора / И.А. Остапенко // Правовой аспект. – 2009. - №1.
59. Попов А.И. Место и роль административного договора в системе административного права / А.И. Попов // Административное право и процесс. - 2016, - N 1.
60. Покровский Б.В. Договор в народном хозяйстве. – Алма-Ата: Наука, 1987.
61. Розенфельд В.Г., Стариков Ю.Н. Проблемы современной теории административного договора // Правоведение. – 1996. - № 4.
62. Ротенберг А.С. Административный договор: автореф. дис. канд. Юрид. Наук. – Ростов н/Д, 20
63. Мелехова А.Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011, N 4
64. Мильнер Б.З., Чижов Е.А. Введение. // Материалы московского совещания «Договорные формы управления: поставка проблемы и пути и решения». – Люберцы: ВИНТИ.

65. Савостин А.А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления // Административное и муниципальное право. – 2008. - № 1.
66. Сиднеева И.Ю. Соотношение частного и публичного в административном договоре // Административное и муниципальное право. 2009. №5
67. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2. Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция.
68. Стариллов Ю.Н., Давыдов К.В. Действительность административного договора // Административное право и процесс, 2013, N 6.
69. Стариллов Ю.Н. Курс общего административного права: В 3 т. М., 2002. Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция.
70. Стариллов Ю.Н., Давыдов К.В. Статья: Административный договор в системе государственного управления: назначение, правовые условия, виды. // СПС «Консультант Плюс». 2016.
71. Ходаковский К.В. Подготовка и заключение административного договора // Арбитражный и гражданский процесс. – 2010. - №5.
72. Хромченков О.В. Договор как межотраслевой институт / О.В. Хромченков // Реклама и право. – 2006. - №2.
73. Шатов С.А. Концепции административного процесса: диалектика научных взглядов / С.А. Шатов // Правоведение. – 2005.- №6.
74. Шелепугин А.И. Контракт о прохождении военной службы как административный договор // Право в Вооруженных Силах. – 2005. №2.
75. Юсупов В.А. Государственное управление социалистической собственностью (Административно-правовой аспект проблемы). – М.: изд-во Моск. Гос. Ун-та, 1983.
76. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. – 1966. - № 10.