

УДК 342.924

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

А. И. Попов

Рязанский филиал Московского университета МВД России
имени В.Я. Кикотя

В статье определены и исследованы некоторые актуальные проблемы, связанные с такой административно-правовой категорией, как «административно-договорное регулирование». Указано, что административно-договорное регулирование управленческих отношений представляет собой правовое регулирование возникающих на основе административного договора отношений. При этом административно-договорное регулирование осуществляется посредством нормативных правовых и договорных средств воздействия на общественные отношения.

Ключевые слова: административный договор, административный акт, административно-правовое регулирование, административно-договорное регулирование.

Одним из актуальных направлений развития современной административно-правовой науки следует признать развитие теории административного договора как формы реализации публичными органами своей компетенции. При этом, как правило, за рамками большинства исследований остается проблема рассмотрения регулятивных свойств административного договора.

Современной тенденцией административно-правового регулирования является расширение сферы договорного регулирования управленческих отношений. Если ранее вопросы государственного управления могли быть урегулированы только при помощи соответствующего нормативного правового акта, то в настоящее время может быть предусмотрена возможность применения договора.

Природа управленческих отношений представляет возможность оформлять согласованную волю сторон посредством заключения административного договора. Таким образом, административный договор как правовое явление имеет регулятивную сущность, поэтому представляется возможным в контексте регулятивных свойств договора говорить о существовании административно-договорного регулирования управленческих отношений.

Отсутствие внимания к вопросу регулятивных свойств административного договора обусловлено тем, что в административно-

правовом регулировании основное место регулятора общественных отношений отведено административному акту, тогда как договорному регулированию отведено второстепенное значение.

Возможность административного договора выступать средством правового регулирования управленческих отношений в настоящее время является общепризнанным фактом. Освобождение административного права от исключительно императивного метода позволяет говорить о востребованности договорного регулирования административных отношений в сфере государственного управления.

Взгляды ученых-административистов на административный договор как на форму государственного управления являются настолько укоренившимися в доктрине административного права, что на иные, в том числе и на регулятивные свойства административного договора практически никто не указывает. Хотя это более чем не справедливо.

Регулятивный аспект административного договора практически не изучен. Данный факт позволяет говорить о необходимости введения в административно-правовой обиход категории «административно-договорное регулирование», которое позволяет определить регулятивную сущность административного договора.

Следует также подчеркнуть, что административный договор выполняет не только регулятивные функции. Он может также определенным образом организовывать отношения в сфере государственного управления, выполняя организационные функции. Однако в юридической литературе справедливо отмечается, что организация и упорядочивание и есть регулирование¹.

Традиционно административный договор соотносят с административным актом. При этом регулятивные свойства административного акта и административного договора различны. Это, во-первых, обусловлено порядком принятия и заключения, а во-вторых, кругом субъектов, на которые распространяют свои регулятивные свойства указанные правовые инструменты. Если применительно к административному акту он принимается в установленном порядке в соответствии с компетенцией соответствующего органа и распространяет свое действие на всех участников управленческих отношений, то применительно к административному договору последний заключается самими сторонами и распространяет свое действие на участников управленческих отношений, которые являются его сторонами.

¹ См.: Кабалкин А.Ю. К вопросу о сущности гражданско-правового договора по российскому законодательству // Юридический мир. 2001. № 10. С. 10.

В юридической терминологии понятие «договорное регулирование» употребляется применительно к гражданско-правовому договорному регулированию общественных отношений. Теоретическое обоснование цивилистической концепции гражданско-правового договорного регулирования дает М.Ф. Казанцев² и некоторые другие ученые³, тогда как о концепции административно-правового договорного регулирования на страницах юридической литературы практически не упоминается.

М.Ф. Казанцев справедливо утверждает, что понятие договорного регулирования раскрывает договор с динамической стороны, а само регулирование, его механизм позволяют увидеть такие свойства договора, которые не видны при рассмотрении в его статике⁴. Пожалуй, данное суждение может в полной мере быть применено и к административному договору, поскольку административно-договорное регулирование позволяет исследовать административный договор сквозь призму его регулятивных свойств, а не статичной формы государственного управления.

В юридической литературе, посвященной договорному регулированию хозяйственных связей, договорное регулирование рассматривается как разновидность метода гражданско-правового регулирования, а также как процесс правового воздействия на развитие хозяйственных связей, включающих нормотворческую, правоприменительную и правоохранительную деятельность органов государства и хозяйствующих субъектов⁵.

Рассматривая сущность административно-договорного регулирования, необходимо указать, что данная правовая категория тесно связана с такой категорией, как «административно-правовое регулирование». В рамках науки административного права категория административно-правовое регулирование является ключевой, поскольку посредством входящих в данную категорию средств и инструментов осуществляется организационно-правовое воздействие на участников общественных отношений в сфере государственного управления с целью их упорядочивания и охраны.

² См.: Казанцев М.Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.

³ См., например, Федоров И.В. Теоретические проблемы договорного регулирования хозяйственных связей в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. Томск, 1991.

⁴ См.: Казанцев М.Ф. Договорное регулирование: цивилистическая концепция. Екатеринбург: УрО РАН, 2005. С. 106.

⁵ Федоров И.В. Теоретические проблемы договорного регулирования хозяйственных связей в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. Томск, 1991. С. 19 - 223.

Административно-договорное регулирование представляет собой разновидность административно-правового регулирования, направленного на опосредование общественных отношений, стороны которых добровольно соглашаются принять на себя обязательства в целях реализации публичных интересов в рамках государственно-властного управления.

Результатом административно-правового регулирования, как правило, является возникновение, изменение или прекращение соответствующей модели административно-правового отношения. В качестве основных характеристик административно-правового регулирования принято выделять субъект административно-правового регулирования, средство административно-правового регулирования, предмет административно-правового регулирования, а также механизм административно-правового регулирования.

Административно-договорное регулирование управленческих отношений представляет собой правовое регулирование возникающих на основе административного договора отношений. При этом административно-договорное регулирование осуществляется посредством нормативных правовых и договорных средств воздействия на общественные отношения.

Административно-договорное регулирование можно также рассматривать и как самостоятельную разновидность договорного правового регулирования наряду с гражданско-правовым договорным, трудовым договорным и иными видами отраслевого договорного регулирования. При этом основным критерием деления договорного регулирования будет являться то, какой договор лежит в основе соответствующего регулирования.

При определении места и роли административно-договорного регулирования в системе правового регулирования необходимо исходить из следующих методологических особенностей:

1) административно-договорное регулирование необходимо рассматривать как самостоятельную разновидность административно-правового регулирования общественных отношений и определить какое место оно занимает в ряду иных аналогичных явлений;

2) при определении сущности административно-договорного регулирования необходимо исходить из того, что административный договор следует рассматривать и как форму реализации публичной администрацией своей компетенции, и как правоотношение;

3) концепция административно-договорного регулирования должна опираться на общетеоретическое учение о договорном регулировании как особом виде правового регулирования.

С точки зрения государственного управления применение административно-договорного регулирования предоставляет существенные положительные возможности получения публичной властью определенных преимуществ, вытекающих из использования финансовых, организационно-управленческих, инновационно-технологических и интеллектуальных возможностей контрагента с точки зрения их соответствия публичным интересам и эффективного государственного контроля их реализации.

Административно-договорное регулирование отношений в сфере государственного управления используется, как правило, с целью:

- определения компетентного публичного контрагента и наделения его полномочиями по реализации, обеспечению и контролю;

- установления и разграничения полномочий органов исполнительной власти различной ведомственной принадлежности и различного уровня, а также органов муниципального управления в той или иной сфере государственного управления;

- установления требований и ограничений относительно предметов соглашений государственно-частного партнерства, моделей такого партнерства, требований к форме, содержанию и порядку заключения и изменения таких соглашений;

- закрепления основ, условий и механизмов распределения рисков по проектам государственно-частного партнерства между публичным и частным партнерами в рамках такого проекта и фиксации результатов несения таких рисков;

- регулирования организации и проведения конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, установления гарантий объективного и обоснованного отбора частных партнеров для проектов государственно-частного партнерства, установления требований к частным претендентам на участие в проектах государственно-частного партнерства;

- закрепления механизмов государственного надзора и контроля осуществления проектов государственно-частного партнерства, в особенности в части проведения соответствующих конкурсов и контроля качества выполнения работ, в части расходования выделяемых бюджетных средств и иных государственных ресурсов в рамках соглашений о государственно-частных партнерствах, а также гарантий и механизмов общественного контроля таких проектов;

- введения и обеспечения процедур разрешения споров (прежде всего – в части административного судопроизводства).

Теоретические разработки проблем административно-договорного регулирования практически отсутствуют, что не вполне оправдано с позиции регулятивных свойств административного договора.

Отсутствуют также единые методологические основы исследования регулятивного воздействия административного договора. Данные факторы в полной мере обуславливают необходимость формулирования методологических основ для исследования регулятивных свойств административного договора в целях использования данного потенциала в сфере государственного управления.

В заключение необходимо подчеркнуть, что административно-договорное регулирование является самостоятельной разновидностью административно-правового регулирования, в основе которого лежит такое средство как административный договор.

Список литературы

1. Кабалкин А.Ю. К вопросу о сущности гражданско-правового договора по российскому законодательству // Юридический мир. 2001. № 10.
2. Казанцев М.Ф. Концепция гражданско-правового договорного регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2008.
3. Федоров И.В. Теоретические проблемы договорного регулирования хозяйственных связей в СССР: дис. ... д-ра юрид. наук в форме науч. докл. Томск, 1991.
4. Казанцев М.Ф. Договорное регулирование: цивилистическая концепция. Екатеринбург: УрО РАН, 2005.

PROBLEMS OF ADMINISTRATIVE-CONTRACTUAL REGULATION

A. I. Popov

Ryazan branch of Moscow University of the Ministry of internal Affairs
of Russia in the name of V.J. Kikot

The article identifies and examines some of the current problems associated with such administrative and legal category as «the administrative-contractual regulation». Indicated that the administrative and contractual regulation of governmental relations is a legal regulation arising through administrative contract relations. At the same administrative and contractual regulation through regulatory and contractual means of influence on social relations.

Keywords: *administrative agreement administrative act, the administrative-legal regulation, administrative and contractual regulation*

Об авторе

ПОПОВ Александр Иванович - кандидат юридических наук, начальник кафедры государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин Рязанского филиала Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя (390043, г. Рязань, ул. 1-я Красная, 18.), e-mail: popov_62@mail.ru

POPOV Alexander - PhD, Head of the department of state-legal and civil-legal disciplines of the Ryazan branch of the Moscow University of the MIA of Russia named VY Kikot (390043, Ryazan, St. 1st Red, 18.), E-mail: popov_62@mail.ru

Попов А.И. Проблемы административно-договорного регулирования // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2016. № 3. С. 155 – 161.