

# ФОРМЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А.М. Кравчук

## АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В рамках реализуемой в Российской Федерации административной реформы вектор государственной политики направлен на снижение административных барьеров, устранение избыточных административных ограничений, в связи с чем классический для административного права императивный метод (метод властных предписаний) теряет свою главенствующую роль, поскольку государство постепенно отказывается от прямого контроля в некоторых сферах деятельности в пользу более демократических средств воздействия.

Это подтверждается как программными документами (например, среди основных направлений деятельности, закрепленных в Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 гг.,<sup>1</sup> предусмотрено принятие общесистемных мер снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг, оптимизация механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и местного самоуправления, а также отраслевые меры совершенствования разрешительной и контрольно-надзорной деятельности), так и реализуемыми государством практическими мерами (например, постепенная замена лицензирования институтом саморегулирования, замена разрешительного порядка уведомительным при осуществлении определенных видов деятельности).

Таким образом, проблема поиска новых форм и методов государственного управления приобретает все большую актуальность.

В качестве дополнения к формам административного права, основанным на императивном методе, предлагается рассмотреть возможность применения административно-правовых форм государственного управления, основанных на добровольном волеизъявлении основных субъектов публично-правовых отношений в области государственного управления, а именно заключение органами власти административных договоров. Следует отметить, что административный договор как форма государственного управления не является новеллой в юриспруденции, но в настоящее время еще не получила широкого признания и должного нормативно-правового обеспечения.

В законодательстве термин «административный договор» не встречается, и некоторые представители юридической науки отрицают возможность существования административного договора, признавая его результатом ошибки в методологии<sup>2</sup>.

Однако суды в своих решениях уже используют этот термин, признавая отраслевые тарифные соглашения административными договорами, и рассматривают последний как разновидность публично-правового договора, заключение которого основано на законе<sup>3</sup>.

Из практической деятельности субъектов административного права в качестве возможных примеров административных договоров можно привести договоры о компетенции (разграниче-

<sup>1</sup> Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности муниципальных и государственных услуг на 2011-2013, утверждена распоряжением Правительства РФ от 10.06.2011 г. № 1021-р // СПС Гарант Эксперт.

<sup>2</sup> См.: Осинцев Д.В. О формах государственного управления // Российский юридический журнал. – 2010. – № 1. – С. 72–82.

<sup>3</sup> Например, Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа в постановлении от 22.03.2002 г. по делу № А33-15841/01-СЗ-Ф02-631/02 С1 и Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа в постановлении от 28.06.2006 г. № Ф03-А80/06-2/1729 по делу № А80-07/2006 // СПС Консультант Плюс.

ние или делегирование полномочий и предметов ведения), договоры, обеспечивающие государственные нужды, контракты с государственными служащими, налоговые соглашения, договоры о взаимодействии, сотрудничестве, различного рода концессии и инвестиционные соглашения (хотя сами по себе инвестиционные контракты являются, в целом, гражданско-правовыми договорами, в них зачастую включаются отдельные условия административно-договорного порядка, например, об оказании содействия в подготовке и выдаче подрячку каких-либо документов в рамках компетенции соответствующего органа, вступившего в контракт, и с соблюдением установленной правовыми актами процедуры).

Законодательство и субъектов предусматривает возможность заключения органами государственной власти и внебюджетными фондами соглашений, которые по своей правовой природе являются административными договорами. Например, соглашения, заключаемые в соответствии со ст. 13 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»<sup>4</sup> Правительством и с органами исполнительной власти субъектов и о передачи части полномочий; заключаемые во исполнение Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»<sup>5</sup> между территориальным фондом обязательного медицинского страхования и страховой медицинской организацией договоры о финансовом обеспечении обязательного медицинского страхования; договоры, заключаемые федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти соответствующего субъекта и в соответствии с постановлением Правительства и от 13 октября 2008 г. № 752 «Об утверждении Правил заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта Российской Федерации»<sup>6</sup>, определяющие цели и условия предоставления и расходования субсидий федеральному бюджету из бюджета субъекта и. Также к рассматриваемым

категориям могут быть отнесены договоры, заключаемые в соответствии с постановлением Правительства и от 5 сентября 2011 г. № 746 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию региональных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности»<sup>7</sup>. Минэнерго России и высшим органом исполнительной власти субъекта и при предоставлении субсидий из федерального бюджета на реализацию региональных программ в области энергосбережения; соглашения, заключаемые в соответствии со ст. 28 Устава Московской области от 11 декабря 1996 г. № 55/96-ОЗ<sup>8</sup> между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти Московской области о передаче части своих полномочий; договоры об инвестиционном налоговом кредите, заключаемые между соответствующим уполномоченным органом и получателем кредита в соответствии со ст. 66 Налогового кодекса РФ<sup>9</sup>; служебные контракты о прохождении государственной гражданской службы, заключаемые в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>10</sup>

Кроме того, в ряде субъектов и действуют законы субъектов РФ, регламентирующие заключение договоров органами государственной власти. Например, в Омской области действует Закон от 31 декабря 1996 г. «О договорах органов государственной власти Омской области»<sup>11</sup>, который определяет правовые основы заключения, выполнения, приостановления и прекращения договоров между органами государственной власти Омской области с федеральными органами и органами других субъектов и, ассоциациями, а также с иностранными партнерами. В г. Москве действует Закон г. Москвы от 28 марта 2001 г. № 11 «О договорах и соглашениях города Москвы»<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> СПС КонсультантПлюс

<sup>8</sup> СПС КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство

<sup>9</sup> СПС КонсультантПлюс

<sup>10</sup> СПС КонсультантПлюс

<sup>11</sup> СПС КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство

<sup>12</sup> СПС КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство

<sup>4</sup> СПС КонсультантПлюс

<sup>5</sup> СПС КонсультантПлюс

<sup>6</sup> СПС КонсультантПлюс

Сегодня административные договоры все чаще используются в практике органов государственной власти, поэтому теоретическое осмысление правового режима таких договоров, исследование их отраслевой и индивидуальной специфики представляет особый интерес.

Концепция административного договора не получила всестороннего освещения в теории административного права, вероятно в связи с тем, что теория договора разрабатывалась и развивалась преимущественно представителями частноправовых наук, поскольку именно в сфере частного права договор является традиционной формой регулирования отношений.

В связи с этим, при рассмотрении договоров в сфере публичного права представители юридической науки опираются на определение договора, разработанное цивилистами, а при рассмотрении правовой природы и механизма заключения административного договора — на термины и институты гражданского законодательства<sup>13</sup>.

Указанный подход представляется не совсем обоснованным, поскольку целесообразно рассматривать административный договор не с позиции цивилистической теории договорного права (в контексте предмета договора, его сторон, прав и обязанностей последних, ответственности сторон), а как форму управления, с использованием понятийного аппарата административного права (цели управления, функции управления, полномочия), поскольку это позволит отразить отраслевую специфику рассматриваемых актов.

Рассмотрение понятия «административный договор» следует начать с определения родового понятия договора<sup>14</sup>. При этом представляется целесообразным исходить не из гражданско-правового определения, а из более общего (абстрактного) определения данного понятия.

В В. Иванов предложил отказаться от определения договора через понятие соглашения и сформулировал более универсальное опреде-

ление договора: договор — это совместно совершенные в соответствующей необходимой форме обособленные волеизъявления двух или более управомоченных субъектов права, направленные на регулирование поведения этих и (или) иных субъектов права, на основе согласия, создающие правовые нормы и (или) индивидуальные правовые установления<sup>15</sup>.

Действительно, административный договор представляет собой согласованное волеизъявление субъектов административного права. Но при заключении административного договора отсутствует реальное равенство сторон, воля одной из его сторон может быть выражена только относительно согласия принять условия, определенные договором, но не обязательно означает участие в формировании его условий, в этом случае речь идет о неравенстве в отношениях управленческого характера, а не имущественного.

Прерогативные полномочия стороны, наделенной властными полномочиями, также проявляются в том, что функции по контролю исполнения административного договора возлагаются на органы управления.

Таким образом, административный договор сочетает в себе одновременно и формально-юридическое равенство его сторон, и прерогативные полномочия государственно-властного участника, реализующего публичные задачи и функции.

Кроме того, в гражданском праве возможно заключение договора, не предусмотренного законодательством, достаточно выражения воли двух сторон (действует запретительный механизм правового регулирования — разрешено все, что не запрещено, то есть диспозитивности предшествует диспозитивность), а для заключения административно-правового договора одного лишь выражения воли сторон недостаточно, основанием должен быть нормативный правовой акт и наличие соответствующей компетенции (действует разрешительный механизм правового регулирования — можно заключить административный договор, если это предусмотрено законом, то есть диспозитивности предшествует императивность), что не позволяет охарактеризовать административный договор как самостоятельный акт, и подтверждает довод о главенствующей роли императивного метода в административном праве.

<sup>13</sup> См.: Ходаковский К.В. проводит аналогию механизма заключения административного договора с институтом публичной оферты в гражданском праве. Ходаковский К.В. Подготовка и заключение административного договора // Арбитражный и гражданский процесс. — 2010. — № 5. — С. 2.

<sup>14</sup> В качестве родового понятия договора рассматривается понятие договора как института различных отраслей права, в том числе административного права, наряду с гражданским.

<sup>15</sup> См.: Иванов В.В. Общая теория договора. — М., 2006. — С. 71.

Следует отметить, что условия административного договора возможно рассматривать как нормы права, что отличает его от гражданско-правовых договоров.

Так, М.И. Брагинский в совместной с В.В. Витрянским работе «Договорное право» выделяет две принципиальные особенности условий договоров по сравнению с нормами права: договор выражает волю сторон, а правовой акт — волю издавшего его органа, договор непосредственно рассчитан на регулирование поведения только его сторон — для тех, кто не является сторонами, он может создать права, но не обязанности; в то же время правовой или иной нормативный акт порождает в принципе общее для всех и каждого правило (любое ограничение круга лиц, на которых распространяется нормативный акт, им же определяется). В договоре, в котором указанные особенности отсутствуют, грань, отграничивающая его от нормативного акта, стирается<sup>16</sup>.

Административный договор является правовым актом управления, хотя некоторые авторы<sup>17</sup>, рассматривающие административный акт в узком смысле, противопоставляют эти понятия, основываясь на признаке количества сторон, но следуя указанной логике, совместные приказы органов исполнительной власти не будут являться актами управления, что в корне неверно.

Действительно, для административного договора характерны черты правовых актов органов государственного управления, которые преимущественно отмечаются многими правоведом, несмотря на отсутствие единого подхода в административном праве.

Так, например, С.А. Кулинич исходит из понятия правового акта как формы реализации исполнительной власти, представляющего собой основанное на законе одностороннее юридическо-властное волеизъявление полномочного субъекта исполнительной власти, направленное на установление, изменение и прекращение

административно-правовых отношений в целях реализации задач и функций исполнительной власти<sup>18</sup>.

Ф.Ф. Яхин характеризует административно-правовой акт как выраженные в процессе исполнительно-распорядительной деятельности подзаконные юридически-властные односторонние волеизъявления полномочных субъектов исполнительной власти, закрепляемые в объективной форме (документа, устного распоряжения, знака и др.) и направленные на установление (изменение, отмену) правовых норм или возникновение (изменение, прекращение) конкретных правоотношений<sup>19</sup>.

Определения, предложенные для нормативных правовых актов отдельных ведомств также характеризуют административный договор: В.В. Черников определяет нормативные правовые акты органов государственного управления как официальные письменные документы, изданные уполномоченными на то должностными лицами, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права<sup>20</sup>.

Административный договор как правовой акт управления определяет административный режим реализации государственных функций, ему характерны подзаконность (административный договор не должен противоречить требованиям действующего законодательства и издается в пределах компетенции данного органа управления, также он должен соответствовать закону, актам Президента РФ, Правительства РФ, и других органов исполнительной власти), правовой характер управления (он может вызывать определенные юридические последствия), императивность (обязательность его исполнения).

Административный договор, являясь формой управления, то есть внешним выражением содержания управления, устанавливает пределы конкретных управленческих действий, совершаемых непосредственно государственными органами.

Используя классификацию административно-правовых форм, предложенную

<sup>16</sup> См.: Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. Кн. 1. — М., 2001. — С. 6.

<sup>17</sup> «Как разновидность правовой формы реализации исполнительной власти административный договор в известной степени составляет альтернативу актам управления. В отличие от административных правовых актов управления как односторонних действий властных субъектов, административный договор представляет собой многосторонний акт» / Малько А.В. Административный договор. Большой юридический словарь. — М., 2009. — С. 703.

<sup>18</sup> См.: Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 15.

<sup>19</sup> См.: Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 12.

<sup>20</sup> См.: Черников В.В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления. — М., 1996. — С. 4.

Ю.М. Козловым<sup>21</sup> административный договор можно охарактеризовать следующим образом: по степени юридического выражения как основной, по достигаемым результатам — позитивный, имеет внешнюю направленность — воздействует на общественные отношения в сфере государственного управления, по объему — адресован конкретным объектам, по субъектному выражению — двух- и многосторонний, по условиям применения — применяемым в нормальной обстановке.

Заключение административного договора связано с осуществлением органами государственной власти и органами местного самоуправления властных полномочий правоприменительного и регулятивного характера, в связи с чем административный договор как форма управления по своему содержанию является регулятивной и в некоторой степени правоприменительной.

Как правоприменительная форма управления, административный договор может быть связан с исполнением нормативных правовых актов в целях применения нормы права в конкретном случае. Он характеризуется такими общими функциями управления, как организация, регулирование, распорядительство, учет, кадровое обеспечение системы управления и другие.

Поскольку регулятивная форма управления направлена на создание необходимых условий для осуществления так называемого позитивного публичного управления, обеспечивающего благосостояние государства и общества, реализацию функций управления в области экономики, государственного регулирования, административно-политического и социального развития, то при ее использовании реализуются позитивные функции управления: государственное регулирование, прогнозирование, планирование, координирование, руководство, распорядительство, кадровая, материально-техническая, финансово-обеспечительная функции и другие.

Как регулятивная форма управления административный договор используется для разрешения возникающих в системе управления конкретных управленческих дел, осуществления функций управления, обеспечения правовой защиты граждан, регулирования деятельности

органов управления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих.

При заключении административного договора в нем должны быть предусмотрены случаи его прекращения, в том числе в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств, принятых на себя другой стороной, а также порядок разрешения возникающих споров и применения различных мер ответственности за его нарушение.

В теории административного права не сформировалось единого подхода к определению понятия административный договор. Одно из наиболее удачных определений предложено Д.Н. Бахрахом, он рассматривает административный договор как основанный на административно-правовых нормах и выработанный в результате согласования воли двух (либо более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект публичной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников и иных лиц<sup>22</sup>.

Но указанное определение отражает не все существенные особенности рассматриваемого понятия, поэтому целесообразно его дополнить.

Учитывая изложенное, административный договор представляет собой основанное на нормах административного права совместно совершенное в установленной форме волеизъявление не менее двух субъектов административного права, как минимум одним из которых выступает лицо, наделенное властными полномочиями, об урегулировании отношений в сфере управления, выходящие за рамки частного права, направленное на достижение публичных общественно значимых целей, правовая форма реализации государственной власти, направленная на возникновение административно-правовых последствий, обеспеченных мерами ответственности за его нарушение.

Но, не смотря на то, что заключение административного договора основано на нормах административного права, правовое регулирование отношений, для которых он как юридиче-

<sup>21</sup> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. – М., 2000. – С. 225.

<sup>22</sup> См.: Бахрах Д.Н. Административное право России. – М., 2007. – С. 287.

ский факт служит основанием возникновения, может носить комплексный характер, то есть регламентироваться нормами других отраслей права (финансовым, конституционным, трудовым и другими).

Таким образом, при проведении реформ либеральной направленности административный договор имеет все шансы разнообразить арсенал инструментов административно-правового регулирования.

### Библиографический список:

1. Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М., 2000.
2. Бахрах Д.Н. Административное право России — М., 2007.
3. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Общие положения. Кн. 1. 3-е изд., — М. 2001.
4. Иванов В.В. Общая теория договора. — М., 2006.
5. Ходаковский К.В. Подготовка и заключение административного договора // Арбитражный и гражданский процесс. — 2010. — № 5.
6. Кулинич С.А. Правовые акты органов исполнительной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.
7. Малько А.В. Административный договор. Большой юридический словарь. — М., 2009.
8. Осинцев Д.В. О формах государственного управления // Российский юридический журнал. — 2010. — № 1.
9. Черников В.В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления. — М., 1996.
10. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

### References (transliteration):

1. Alekhin A.P., Karmolitskiy A.A., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — M., 2000.
2. Bakhrakh D.N. Administrativnoe pravo Rossii. — M., 2007.
3. Braginskiy M.I., Vitryanskiy V.V. Dogovornoe pravo. Obshchie polozheniya. Kn. 1. 3-e izd., — M. 2001.
4. Ivanov V.V. Obshchaya teoriya dogovora. — M., 2006.
5. Khodakovskiy K.V. Podgotovka i zaklyuchenie administrativnogo dogovora // Arbitrazhnyy i grazhdanskiy protsess. — 2010. — № 5.
6. Kulinich S.A. Pravovye акты organov ispolnitel'noy vlasti: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006.
7. Mal'ko A.V. Administrativnyy dogovor. Bol'shoy yuridicheskiy slovar'. — M., 2009.
8. Osintsev D.V. O formakh gosudarstvennogo upravleniya // Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal. — 2010. — № 1.
9. Chernikov V.V. Normativnye акты organov vnutrennikh del v sisteme pravovykh aktov upravleniya. — M., 1996.
10. Yakhin F.F. Deystvie administrativno-pravovykh aktov: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 2006.