



УДК 342.9



Александр Иванович ПОПОВ,

начальник кафедры государственных
и гражданско-правовых дисциплин
Рязанского филиала Московского университета
МВД России имени В.Я. Кикотя,
кандидат юридических наук, доцент
popov_62@mail.ru

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРИНЦИПА СВОБОДЫ ДОГОВОРА В АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF CONTRACT IN ADMINIS-TRATIVE AND CONTRACTUAL LEGAL RELATIONS

В статье исследуются вопросы применения принципа свободы договора к административно-договорным правоотношениям. Возможность воздействия на управленческие отношения посредством договорного регулирования позволяет говорить о возможности использования частноправовых принципов в отношениях в сфере государственного управления.

Отраслевая адаптация принципа свободы договора к публично-правовой сфере заключается в формировании системы пределов его действия. Автор обосновывает положение, согласно которому объем договорной свободы участников административно-договорных правоотношений и пределы ее ограничения будут зависеть от каждого конкретного случая и могут изменяться с учетом требований, отраженных в действующем законодательстве.

The article examines the application of the principle of freedom of contract to administrative and contractual legal relations. The possibility of influencing managerial relations through contractual regulation allows us to talk about the possibility of using private law principles in relations in the field of public administration.

The sectoral adaptation of the principle of freedom of contract to the public legal sphere consists of the development of a system of limits of its actions. The author substantiates that the scope of contractual freedom of participants in administrative and contractual legal relations and the bounds of its limitation will depend on each specific case and can be changed taking into account the requirements determined in the current legislation.

Ключевые слова: административные правоотношения, административно-договорные правоотношения, административный договор, свобода договора.

Keywords: administrative legal relations, administrative and contractual legal relations, administrative contract, freedom of contract.

При регулировании отношений, возникающих в сфере государственного управления, преобладает подход, при котором в административном праве основное место занимают императивные нормы. В то же время в рамках государственного управления возможно использование и диспозитивных начал, находящих отражение в предоставлении возможности заключать

административные договоры и соглашения. Безусловно, доля диспозитивности в управленческих отношениях мала по сравнению с гражданско-правовыми отношениями. Но говорить о полном ее отсутствии не представляется возможным.

Предпосылки для воздержания от необоснованного императивного регулирования отношений в сфере государственного



управления предопределяют возможность использования в данной сфере договорных конструкций.

Административно-договорное регулирование как средство оптимизации управленческой деятельности с учетом индивидуального характера конкретного отношения и как особый вариант согласования интересов сторон управленческих отношений предопределяет актуальность исследуемой проблематики.

Административный договор позволяет сторонам создавать дополнительные гарантии реализации управленческих отношений, придавать фактическим административным действиям юридическую силу, создавать с учетом индивидуально-конкретных особенностей соответствующих дел более эффективные варианты решения управленческих вопросов, чем те, которые предусмотрены нормативными правовыми актами.

Безусловно, в рамках российского административного законодательства предпочтение отдается императивному регулированию, поскольку иной подход и не оправдан с учетом преобладания публично-правовых интересов. Однако посредством соглашений представляется возможность адаптировать предлагаемые законом формы к индивидуально-конкретным административным правоотношениям.

Сфера действия административного договора в случае отсутствия прямого запрета на его применение в деятельности соответствующего органа исполнительной власти может определяться на основе общих положений договорного регулирования с учетом особенностей целей правового регулирования в сфере государственного управления.

Возможность, а в ряде случаев юридическая обязанность для сторон опосредовать управленческие отношения административно-договорными формами позволяет говорить о демократизации всего процесса государственного управления в России. Практика административно-договорного регулирования способствует формированию и развитию диспозитивных основ при решении вопросов государственного управления.

Применение административно-договорных форм в управленческой деятельности возможно в субсидиарном порядке, то есть в случае отсутствия соответствующего нормативного регулирования.

Использование административно-договорных отношений может быть ограничено. Данное ограничение позволяет говорить об установлении пределов административно-договорного регулирования. В сфере государственного управления, в отличие от предпринимательской сферы, достаточно четко должны быть установлены такие пределы.

Административно-договорное регулирование есть один из уровней правового регулирования, представляющего собой сложное по структуре явление, которое следует признать дополнительным к нормативно-правовому регулированию.

Все уровни правового регулирования взаимодействуют между собой, что позволяет говорить о существовании межуровневых связей административно-договорного и нормативно-правового регулирования. Данные связи позволяют одновременно при регулировании соответствующих управленческих отношений использовать договорно-диспозитивные и нормативно-императивные методы – сочетание властно-правового и договорного регулирования отношений в сфере деятельности органов государственной власти.

Односторонне-властное воздействие может выступать внешним по отношению к административно-договорному, поскольку первыми утверждаются возникающие административно-договорные отношения. То есть административный акт может предшествовать заключению соответствующего административного договора.

Собственно административно-договорное регулирование находит проявление в наличии согласованной воли сторон административно-договорных правоотношений, выступающих в качестве равноправных субъектов.

Основными вопросами, возникающими в рамках административно-договорного регулирования, являются, во-первых, вопрос



о мере допустимости использования данного вида административно-правового регулирования, во-вторых, вопрос о природе возникающих на основе административных договоров отношений – являются ли они разновидностью административных либо их природе следует признать смешанной, и, в-третьих, вопрос о том, насколько применимы здесь принципы гражданско-правового договорного регулирования.

Возможность применения к административно-договорным правоотношениям частно-правовых принципов позволит разрешить отдельные теоретические проблемы. Одним из наиболее острых вопросов в свете изложенного следует признать вопрос о применении принципа свободы договора к административно-договорным правоотношениям.

Отраслевая адаптация принципа свободы договора к публично-правовой сфере заключается в формировании системы пределов его действия. Данная система включает в себя совокупность специальных нормативно закрепленных средств ограничения возможности применения административно-договорных механизмов.

В целом концепция свободы договора чужда теории административного права, поскольку входящие в предмет данной отрасли общественные отношения строятся по признаку односторонне-властного подчинения, тогда как регулятивное воздействие договорных начал выступает в качестве результата интегративных процессов, проходящих в правовой системе. Особенности предмета административного права предопределяют правовой режим регулирования соответствующих общественных отношений, на которые возможно воздействовать правовыми средствами другой отрасли.

Свободу договора традиционно соотносят с гражданско-правовым договорным регулированием. Вместе с тем в научной литературе можно встретить точку зрения о возможности его конституционного, а также межотраслевого регулирования.

Существенное расширение границ применения принципа свободы договора обусловлено возможностью использования дого-

ворных конструкций и в публично-правовых отраслях права, в частности в административном.

Применительно к договору свобода означает возможность сделать добровольное и осознанное волеизъявление, адекватно отражающее внутреннюю волю субъекта, обусловленную его потребностями, мотивами [3, с. 63].

Следует отметить, что не все элементы свободы договора из цивилистической доктрины могут быть применимы к административно-договорным правоотношениям. Применительно к гражданско-правовому договорному регулированию в качестве элементов свободы традиционно выделяют:

- 1) определение возможности вступать или не вступать в договорные отношения (свобода заключения договора);
- 2) возможность выбора контрагента;
- 3) определение места и времени заключения договора;
- 4) возможность определения формы договора;
- 5) определение типа заключаемого договора;
- 6) определение условий, подлежащих включению в договор;
- 7) возможность выхода из договорных отношений [3, с. 67-68].

Необходимость ограниченного использования принципа свободы договора в сфере государственного управления не вызывает сомнений, в том числе в связи с выполняемыми органами публичной власти функциями. Свобода договора в административно-договорных правоотношениях имеет определенные границы, которые устанавливаются с учетом обеспечения публичного интереса.

Реализация принципа свободы договора в сфере государственного управления должна основываться на соблюдении баланса частных и публичных интересов. При этом применение указанного принципа должно быть соответствующим и не оказывать влияние на реализацию компетенции соответствующего органа.

Условие равновесия может быть достигнуто посредством определения конкретных



условий, при которых стороны могут опираться при использовании в административно-договорной практике принципа свободы договора. При этом принцип свободы договора должен коррелироваться с пределами административно-договорного регулирования общественных отношений.

Свобода договора не создает нового режима регулирования отношений в сфере деятельности органов государственной власти, а лишь вносит элементы договорного регулирования в административно-правовую сферу.

Распространяемая на участников административно-договорных отношений свобода договора не может быть абсолютной, исходя из сущности этих отношений. Наличие публичного интереса ограничивает свободу участников административно-договорных правоотношений. Основанием для ограничения свободы договора является необходимость защиты интересов государства, а также осуществление контрольно-надзорных мероприятий в отношении субъектов административно-договорных правоотношений.

Свобода административного договора ограничивается в той мере, в какой он вступает в противоречия с публичными интересами и основными началами договорного права. Ограничение применения административного договора необходимо в целях защиты публичных интересов участников административных правоотношений.

Реализация принципа свободы договора в сфере государственного управления может иметь и негативные последствия для обеспечения реализации публичных интересов. Указанное предполагает существование определенных ограничений, вводимых для субъектов административно-договорных правоотношений. Однако и чрезмерная ограниченность свободы может в определенной степени негативно сказаться на административно-договорной практике.

Ю.В. Рогова выделяет две основные модели ограничения свободы договора – пассивную и активную. Суть первой (ex ante ограничений) заключается в установлении государством прямых ограничений свободы

договора, второй (ex post ограничений) – в возможности судам давать оценку соответствия конкретных договорных условий [3, с. 73-76].

Административное законодательство содержит императивные нормы, посредством которых ограничивается свобода в административно-договорных правоотношениях. Именно посредством таких норм осуществляется регулирующее воздействие на содержание административно-договорного правоотношения.

Несмотря на обилие предложенных в литературе классификаций ограничений свободы договора, практически все авторы придерживаются одной и той же системы их изложения, исходя из которой выделяются три группы ограничений:

- ограничения свободы заключать или не заключать договор;
- ограничения свободы выбора вида заключаемого договора;
- ограничения свободы в определении условий договора по своему усмотрению [2, с. 17].

Ограничения свободы договора в административно-договорных правоотношениях может осуществляться в отношении следующих элементов: свободы выбора контрагента, определения формы, типа и содержания обязательства.

В административно-договорных правоотношениях должен обеспечиваться баланс между свободой заключения договоров и требованиями нормативных правовых актов и публичных интересов. Достижение данного баланса возможно при соблюдении определенных условий, под которыми понимаются требования, необходимые для соблюдения сторонами на преддоговорной стадии.

К обязательным условиям следует отнести требования, содержащиеся в императивных нормах, относительно пределов административно-договорного регулирования.

Свобода административного договора может также ограничиваться по решению органов или должностных лиц, определяющих компетенцию подчиненных субъектов. Органы государственной власти вправе с



учетом целесообразности предоставлять возможность или запрещать использовать административный договор как инструмент регулирования соответствующих отношений. То есть при определении объема компетенции того или иного органа соответствующий субъект в зависимости от целесообразности и других обстоятельств вправе наделять указанный орган полномочиями по административно-договорному регулированию управленческих отношений.

Право свободного выбора субъекта ограничивается в административно-договорных правоотношениях посредством установления конкретных субъектов, между которыми могут возникнуть административно-договорные правоотношения. Иными словами, круг субъектов четко очерчен в соответствующих нормативных правовых актах. В качестве примера можно привести административно-договорные правоотношения в административно-деликтной сфере, когда полномочия по составлению протоколов об административных правонарушениях по законодательству субъектов могут быть переданы по соглашению, заключенному между МВД России и соответствующим субъектом Российской Федерации. Соответственно, возможность выбора у представителей субъекта Российской Федерации второй стороны нет. Таким образом, возможными субъектами будущего соглашения могут выступать только субъекты Российской Федерации и МВД России.

Вместе с тем административно-договорное регулирование может сопровождаться и отдельными проблемами в виде злоупотреблений, в особенности со стороны субъектов, обладающих явным управленческим превосходством по отношению к другим участникам данных правоотношений. Данные возможные негативные проявления необходимо исключать из практики посредством установления определенных гарантий и ограничений. А возможность использования административно-договорных форм должна определяться

исходя из реальной обстановки в сфере государственного управления и имеющейся практики.

Ограничение свободы договора в рамках административно-договорных правоотношений в возможности самостоятельно определять форму и вид договора осуществляется посредством отсылки к типовым формам, разработанным и утвержденным в соответствующих нормативных правовых актах. Например, применительно к концессионным соглашениям законодатель указывает на необходимость использования примерных концессионных соглашений¹.

Комбинация императивных и диспозитивных начал в регулировании административно-договорных правоотношений позволяет обеспечить баланс публичных интересов при определении сторонами соответствующей модели договора.

В рамках административно-договорных правоотношений ограничение свободы в определении содержания условий обязательств проявляется в наличии императивных норм, закрепляющих необходимость включения соответствующих условий. Фактическую основу административно-договорных правоотношений составляют нормативные правовые акты, в которых определяются обязательные для сторон договора нормативные установления и возлагаются меры ответственности за их нарушение.

Свобода формирования содержания административно-договорных отношений ограничивается необходимостью заключения соответствующего обязательства в соответствии с предусмотренными в нормативных правовых актах или типовых формах условиями. Примером также может служить соглашение о передаче полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях по законодательству субъектов Российской Федерации. Условия данного соглашения не определяются соглашением сторон, а указываются в соответствии с примерной формой, утверждаемой

1 Об утверждении примерного концессионного соглашения в отношении объектов здравоохранения, в том числе объектов, предназначенных для санаторно-курортного лечения : постановление Правительства РФ от 14.02.2009 N 138 (ред. от 20.01.2015) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.



Министерством юстиции Российской Федерации². Сам же порядок заключения указанных соглашений в соответствии со ст. 28.6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяется Правительством РФ³.

Пределы административно-договорного регулирования могут быть четко установлены нормативными правовыми актами, либо его границы могут быть «размыты». В качестве примера укажем на соглашения о взаимной передаче части полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае, когда осуществляется передача от федеральных органов органам субъектов, пределы устанавливаются в соответствии с ч. 2 ст. 78 Конституции РФ, которая представляет возможность передачи части полномочий по соглашению при отсутствии противоречий самой Конституции РФ и федеральным законам. Когда же речь идет о передаче части полномочий от органов государственной власти субъекта федеральным органам государственной власти, то ограничений по передаваемым полномочиям законодательством не установлено. При этом ограничение распространяется на то, что не все полномочия могут быть переданы по соглашению, а лишь их часть [1, с. 185-186].

Изложенное позволяет говорить о проявлении принципа свободы договора в части определения органами государственной власти субъекта круга полномочий, которые

могут быть переданы по соглашению федеральным органам государственной власти.

Вмешательство в административно-договорное регулирование может происходить посредством нормативного правового регулирования аналогичных правоотношений. Однако такое вмешательство должно быть обусловлено только необходимостью охраны публичного интереса и только в случае нарушений его баланса.

Нормативное правовое регулирование не должно вносить изменения в содержание административного договора, а может лишь отменить его действие или расторгнуть в одностороннем порядке. В противном случае ценность административно-договорного регулирующего воздействия будет утрачена.

Подмена административно-договорного регулирования нормативно-правовым должно оказывать непосредственное влияние на содержание управленческого отношения, а не трансформироваться в содержание договорных правоотношений.

Наличие установленных в нормативных правовых актах требований к содержанию, форме и субъектному составу административных договоров не является, по нашему мнению, ограничением принципа свободы договора, а, напротив, выступает в качестве фактора, упорядочивающего административно-договорные отношения.

Законодательное ограничение свободы определения условий административного договора формирует необходимые механизмы защиты публичных интересов.

В целом следует отметить, что ни в правовой доктрине, ни в положениях действующего законодательства не определены

2 Об утверждении примерных форм соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации осуществления части полномочий федерального органа исполнительной власти, соглашения между федеральным органом исполнительной власти и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации о передаче федеральному органу исполнительной власти осуществления части полномочий высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации : приказ Минюста России от 10.08.2016 N 182 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

3 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 08.12.2008 N 924 (ред. от 11.02.2016) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.



ограничения принципа свободы договора применимо к административно-договорным правоотношениям. Принцип свободы договора может быть применим к административно-договорным правоотношениям с учетом определенных особенностей, обусловленных сферой возникновения последних. Следует признать, что в полной мере рассматриваемый принцип не может распространять свои

положения на отношения в сфере государственного управления.

Объем договорной свободы участников административно-договорных правоотношений и пределы ее ограничения будут зависеть от каждого конкретного случая и могут изменяться с учетом требований, отраженных в действующем законодательстве.

Библиографический список

1. Бакулина, Л.Т. Общая теория договорного правового регулирования : дис. ... докт. юрид. наук / Л.Т. Бакулина. – М., 2019.
2. Кратенко, М.В. Злоупотребление свободой договора: частноправовые и публично-правовые аспекты / М.В. Кратенко. – М.: ВолтерсКлувер, 2010.
3. Рогова, Ю.В. Договор как средство обеспечения стабильности гражданского оборота : дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Рогова. – СПб., 2016.