



**Щербакова Лилия Викторовна**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВО:  
ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНЫЕ  
ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ**

Специальность 12.00.14 – административное право;  
административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Отпечатано и сброшюровано в  
**ООО «Полиграф-Мастер»**  
454902, г. Челябинск, ул. Академика Королева, 26  
тел. (351) 281-01-64, 281-01-65, 281-01-66  
E-mail: P-master74@mail.ru  
Государственная лицензия на издательскую деятельность  
ИД № 02758 от 04.09.2000 г.  
Государственная лицензия на полиграфическую деятельность  
ПД № 11-0092 от 17.11.2000 г.  
Подписано в печать 27.04.2013. Формат 60x84 1/16  
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 120 экз. Заказ № 840.

Челябинск 2013

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет»

**Научный руководитель:** **Гриценко Валентина Васильевна,**  
доктор юридических наук, доцент

**Официальные оппоненты:** **Агапов Андрей Борисович,**  
доктор юридических наук, профессор  
Московский государственный  
юридический университет  
им. О.Е. Кутафина (МГЮА),  
профессор кафедры  
административного права

**Деменкова Наталья Геннадьевна,**  
кандидат юридических наук, доцент  
Южно-Уральский государственный  
университет,  
доцент кафедры конституционного  
и административного права

**Ведущая организация:** Саратовская государственная  
юридическая академия

Защита состоится «8» июня 2013 г. в 12:00 час. на заседании диссертационного совета Д 212.298.16, созданном на базе при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет), по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «30» апреля 2013 года.

Ученый секретарь  
диссертационного совета



Н.С. Конева

20. Щербакова Л.В. Исполнение административно-договорного обязательства как завершающая стадия механизма правового регулирования административно-договорного правоотношения // Сборник тезисов XII международной научно-практической конференции молодых ученых «Традиции и новации и системе современного российского права» 5-6 апреля 2013 / отв. ред. А.А. Дмитриев. – М.: Издательство МГЮА, 2013. С. 104 – 105 (0,1 п.л.).

«Традиции и новации и системе современного российского права» 6-7 апреля 2012 / под ред. И. Дмитриева. – М.: Издательство МГЮА, 2012. С. 164 - 165 (0,1 п.л.).

15. Щербакова Л.В. О специфике формирования каузы административного договора // XIX Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2012» 9-13 апреля 2012. – Юридический факультет Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, 2012. URL: [http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov\\_2012/1952/39921\\_4d4e.pdf](http://lomonosov-msu.ru/archive/Lomonosov_2012/1952/39921_4d4e.pdf) (0,2 п.л.).

16. Щербакова Л.В. Роль административно-договорного обязательства в рамках теории субъективного публичного права // Актуальные проблемы права и правоприменения: сборник материалов шестой международной конференции, 9 апреля 2012 г. /С.Л. Никонович, науч. ред. – Тамбов-Липецк: Изд-во Першина Р.В., 2012. С.154-158 (0,2 п.л.).

17. Щербакова Л.В. Административно-договорное обязательство: правовая природа субъективных прав // Сборник работ участников IV международной заочной научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» / под ред. В.В. Блажеева, И.М. Мацкевича, Н.С. Бондаря, А.Г. Кучереной, Г.С. Стародубцева. – М.: Издательство МГЮА, 2012. С. 146 - 152 (0,3 п.л.).

18. Щербакова Л.В. О специфике структуры и содержания административно-договорного обязательства // Правовая наука и реформа юридического образования. 2012. № 2. С. 70 - 77 (0,6 п.л.).

19. Щербакова Л.В. Исполнение административно-договорного обязательства в контексте административного процесса // Частно-правовое регулирование в публичной сфере: проблемы и развитие: Сборник научных трудов участников всероссийской научно-практической конференции (26 октября 2012 г., г. Липецк) / Под общей ред. Т.В. Шукиной, А.Д. Моисеевой. – Воронеж: НАУКА – ЮНИПРЕСС, 2012. С. 152 - 155 (0,2 п.л.).

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**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. Данные направления реализуются посредством обеспечения принципа транспарентности в деятельности государственных органов, организации предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна», введения механизмов саморегулирования, развития и применения современных информационных коммуникативных технологий, совершенствования системы оценки регулирующего воздействия, а также противодействия коррупции, выявления и последующего устранения причин и условий, способствовавших ее появлению. Достижение 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. Представляется, что это предопределено спецификой административно-договорного правоотношения, проявляющейся в наличии особой структуры административно-договорного обязательства (характера субъективных публичных прав и обязанностей сторон и их

взаимосвязи с учетом удовлетворения публичного интереса), нуждающейся во всестороннем анализе, необходимом для эффективного использования административного договора в практике государственного управления.

Актуальность исследования административно-договорных обязательств обуславливается активной позицией законодателя по формированию норм, составляющих основу механизма правового регулирования отдельных видов административно-договорных связей, при отсутствии системного подхода к новым формам управленческой деятельности и игнорировании общности их правовой природы, что не позволяет сформировать целостное нормативно-правовое регулирование и порождает принятие условно специальных законов. Это положение способствует появлению проблемных практических ситуаций, возникающих, в частности, при рассмотрении судебных споров, связанных с необходимостью уяснения сущности административно-договорных обязательств, для определения, как основополагающих принципов нормативного регулирования, так и конкретных норм законодательства, подлежащих применению к рассматриваемым правоотношениям.

Научное исследование процесса исполнения административно-договорного обязательства, как одного из явлений объективной действительности, преломляемого через призму механизма правового регулирования, позволяет в большей степени охарактеризовать специфику данных правоотношений, так как динамика исполнения раскрывает уникальную правовую природу обязательства, возникающего из административного договора. Особое значение исполнения административно-договорного обязательства заключается в том, что с его помощью достигается баланс публичных и частных интересов и удовлетворение государственных и общественных потребностей. Именно наличие непосредственного юридического эффекта исполнения административно-договорного обязательства для неопределенного круга лиц с помощью достижения цели удовлетворения публичных интересов отличает

9. Щербакова Л.В. Процедура исполнения административно-договорного обязательства: основные стадии // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 4. С. 434 - 440 (0,5 п.л.).

10. Щербакова Л.В. О реализации публичных интересов при исполнении административно-договорного обязательства // Право и политика. 2013. № 4. С. 456 - 464 (0,8 п.л.).

#### **Статьи, опубликованные в иных научно–практических изданиях:**

11. Гриценко В.В., Щербакова Л.В. Об использовании конструкции обязательства в административно-договорных и иных правоотношениях / В.В. Гриценко, Л.В. Щербакова // Актуальные проблемы развития науки в современной России: Материалы всероссийской научно-практической конференции 17-19 ноября 2011 г. Т. 2. – Воронеж: Институт экономики и права, 2011. С. 217 - 224 (0,5 п.л.) (соавторство не разделено).

12. Щербакова Л.В. Административно-правовая природа договорного обязательства в зарубежном законодательстве // Международно-правовые чтения. Вып. 10 / отв. ред. П.Н. Бирюков. – Воронеж: Издательско-полиграфический центр Воронежского государственного университета, 2012. С. 215-220 (0,3 п.л.).

13. Щербакова Л.В. О теоретико-методологических аспектах обязательственной концепции налоговых правоотношений // Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных правоотношений: материалы международной научно-практической конференции. Воронеж, 29-31 марта 2012 г. / под ред. М.В. Карасевой (Сенцовой). – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 2012. С. 527-534 (0,5 п.л.).

14. Щербакова Л.В. Место и роль административно-договорного обязательства в законодательстве Российской Федерации // Сборник тезисов XI международной научно-практической конференции молодых ученых

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых журналах и изданиях, входящих в перечень, утвержденный Президиумом ВАК, рекомендованных для публикации научных результатов диссертаций**

1. Щербакова Л.В. Правовая природа исполнения договорных обязательств // Право и политика. 2010. № 2. С. 173 - 179 (0,8 п.л.).
2. Щербакова Л.В. К дискуссии об обязательственной концепции налогового правоотношения в современной национальной доктрине // Административное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 43 - 53 (0,9 п.л.).
3. Щербакова Л.В. Прологомены к концепции административно-договорного обязательства: кауза административного договора // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 1 (12). С. 287- 298 (0,7 п.л.).
4. Щербакова Л.В. Административно - договорное обязательство через призму дуализма частного и публичного права // Вестник Воронежского института МВД России. 2012. № 3. С. 86 - 89 (0,5 п.л.).
5. Щербакова Л.В. К концепции административно-договорного обязательства: современные проблемы и тенденции развития // Реформы и право. 2013. № 2. С. 9 - 28 (2,4 п.л.).
6. Щербакова Л.В. Стадия исполнения в механизме правового регулирования административно-договорного правоотношения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 1 (14). С. 218- 227 (0,5 п.л.).
7. Щербакова Л.В. Виды административно-договорных обязательств: основные критерии классификации // Административное и муниципальное право. 2013. № 3. С. 205 - 219 (1,1 п.л.).
8. Щербакова Л.В. Место и роль действий по исполнению административно-договорного обязательства в системе юридических фактов // Административное и муниципальное право. 2013. № 4. С. 369 - 384 (1 п.л.).

рассматриваемые правоотношения от цивилистических. С практической точки зрения, эффективность государственного управления посредством административных договоров неразрывно связана с достаточностью правовой регламентации института исполнения административно-договорных обязательств и контроля за их исполнением. Этими причинами предопределяется необходимость многоаспектного анализа процедуры исполнения, исследования ее места и роли в механизме правового регулирования административно-договорного обязательства.

**Состояние научной разработанности темы исследования.** В качестве научно-теоретической основы исследования использованы фундаментальные положения теории государства и права, конституционного, административного, финансового и гражданского права.

Научно-теоретическую основу диссертации составляют труды отечественных ученых-правоведов, таких как С.С. Алексеев, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузов, Л.А. Морозова, В.С. Нерсисянц, А.С. Пиголкин, Т.Н. Радько, М.М. Рассолов, В.М. Сырых, В.Н. Хропанюк и др.

С целью построения концепции административно-договорного обязательства в работе использованы цивилистические исследования договорного обязательства, правовой природы института исполнения обязательства и договорных правоотношений публично-правовых образований, проводимые Т.Е. Абовой, М.М. Агарковым, В.К. Андреевым, В.А. Беловым, М.И. Брагинским, В.В. Витрянским, Ф.И. Гавзе, Д.Д. Гриммом, Н.Л. Дювернуа, С.С. Занковским, Р.ф. Иерингом, О.С. Иоффе, О.А. Красавчиковым, А.С. Кривцовым, Л.А. Лунцем, В.К. Райхером, О.Н. Садиковым, С.В. Сарбашем, А.П. Сергеевым, К.И. Скловским, Е.А. Сухановым, К.П. Победоносцевым, И.А. Покровским, Ю.К. Толстым, Д.О. Тузовым, И.Б. Новицким, Г.Ф. Шершеневичем, П.П. Цитовичем и др.

Фундаментальную основу исследования составляют труды представителей доктрины административного права: Е.Б. Абросимовой, А.Б. Агапова, А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, И.Л.

Бачило, А.В. Винницкого, А.П. Войтовича, И.А. Галагана, Е.В. Гриценко, А.А. Демина, Ю. А. Дмитриева, М. Б. Добробаба, А.С. Дугенца, А.И. Елистратова, С.Ж. Женетль, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, Н.М. Кониная, А.П. Коренева, Б.П. Курашвили, Б.М. Лазарева, Е.Б. Лупарева, С.Н. Махиной, Л.А. Мицкевич, Т.В. Мокиной А.Ф. Ноздрачева, В.И. Новоселова, В.С. Основина, И. В. Пановой, А.Г. Пархоменко, А.Н. Пилипенко, И.А. Полянского, Л.Л. Попова, О.С. Рогачевой, В.Г. Розенфельда, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловья, К. Сперанской, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, Ю.А. Тихомирова, Т.Я Хабриевой, Н.Ю. Хаманевой, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольской и др.

Обоснованию эффективности применения административно-договорного регулирования были посвящены исследования следующих ученых: А.А. Абдурахманова, Н.В. Балицкой, А.В. Демина, И.О. Игуменщевой, А.Н. Колокольцева, Т.С. Красильникова, С.В. Курчевской, А.Ю. Мелеховой, Я.И. Моравека, И.А. Остапенко, А.С. Ротенберга, И.Ю. Синдеевой. В настоящей работе также использовались научные труды зарубежных авторов, занимавшихся проблемами административного договора: Г. Брэбана, Ж.Веделя, Л. Дугласа, Д. Капитана, Г. Манссена, Ж. Марку, Ж.-М. Понтье, И.Рихтера, Е. Старосьцяка, Р. Штобера, Г.Ф. Шупперта.

В данной диссертации впервые проводится осмысление конструкции административно-договорного обязательства, анализ его внутренней структуры, а также всестороннее исследование процедуры исполнения в контексте механизма правового регулирования административно-договорных правоотношений.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере административно-договорного регулирования управленческой деятельности и исполнения административно-договорных обязательств.

направленности действий по исполнению на удовлетворение публичного интереса. Приводится анализ различных подходов к пониманию сущности категории публичного интереса, рассматриваются выделенные на их основе критерий представителя интереса, критерий «детектора» потребности, критерий «бенефициара», критерий правомерности, критерий сферы существования потребностей. Предлагается авторское понимание публичного интереса в административно-договорном обязательстве, а также определяются последствия недостижения цели его удовлетворения при исполнении административно-договорного обязательства.

**В заключении** сформулированы основные теоретические и практические выводы, предложения и рекомендации по совершенствованию законодательного регулирования административно-договорных правоотношений.

исполнению административно-договорных обязательств в качестве процессуальных действий, как отдельной категории юридических актов, которые, обладая направленностью на достижение юридических последствий и волевым характером (детерминирующим их отнесение к категории юридических актов), не являются волевыми решениями, что отличает данные действия от сделок, административных и процессуальных актов. При этом, определяется, что по своей правовой природе, исполнение административно-договорного обязательства является материальным (реальным) волеизъявлением. На основе рассмотрения административно-договорных правоотношений предлагаются основные стадии процедуры исполнения административно-договорного обязательства.

В третьем параграфе «**Принципы исполнения административно-договорного обязательства**» содержится обоснование необходимости определения основных принципов процедуры исполнения административно-договорного обязательства. Формулирование данных принципов производится на основе анализа принципов административных процедур, выделяемых в доктрине административного права, по итогам которого предлагаются следующие принципы процедуры исполнения административно-договорного обязательства: *общеправовые* – принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека; принцип юридического равенства перед законом и публичными субъектами; принцип запрета злоупотребления правом; принцип разумности и добросовестности; *межотраслевые* – принцип транспарентности (прозрачности, открытости); принцип эффективной реализации публичных интересов; принцип содействия; принцип экономичности; принцип надлежащего исполнения; *специальные* – принцип публичной прерогативы; принцип финансового равновесия.

В четвертом параграфе «**Особенности исполнения административно-договорного обязательства**» раскрывается специфика процедуры исполнения административно-договорного обязательства через призму

**Предметом диссертационного исследования** выступают нормативно-правовые акты, регламентирующие структуру административно-договорного обязательства, правовую природу и специфику действий, направленных на исполнение административно-договорного обязательства.

**Цели и задачи диссертационного исследования.** Цель диссертационного исследования состоит в изучении и теоретическом осмыслении правовой природы конструкции административно-договорного обязательства и процедуры его исполнения для формирования эффективной модели развития и совершенствования данных правоотношений.

Достижение поставленной цели обусловило необходимость решения следующих **задач**:

- определить признаки обязательства, достаточные для его отграничения от иных правоотношений, а также выявить возможность использования конструкции обязательства в административно-договорных правоотношениях;

- провести анализ структуры административно-договорного обязательства, правовой природы субъективных публичных прав и обязанностей; исследовать каузальную модель административно – договорного обязательства;

- изучить нормативно-правовое регулирование административных договоров в Российской Федерации, тенденции его совершенствования и развития; определить видовое разнообразие административно-договорных обязательств; выработать критерии для классификации административно-договорных обязательств, характеризующиеся теоретико-прикладным значением;

- выявить стадии механизма правового регулирования административно-договорного правоотношения; обосновать место и роль исполнения административно-договорного обязательства в механизме правового регулирования административно-договорного обязательства;

- проанализировать положение действий по исполнению административно-договорного обязательства в системе юридических фактов и их правовую природу; установить стадии процедуры исполнения административно-договорного обязательства;

- выявить основополагающие принципы и отдельные особенности исполнения административно-договорного обязательства, а также значение направленности действий по исполнению административно-договорного обязательства на удовлетворение публичного интереса.

**Методологической основой исследования** является диалектический метод познания, использование которого обеспечивает восприятие правовых явлений в их развитии и взаимодействии. Также в работе использовались общенаучные методы (анализ, синтез, абстрагирование, обобщение, индукция и дедукция, аналогия) и частнонаучные методы, применяемые в области правовых исследований (формально-логический, историко-правовой, сравнительно-правовой, системно-структурный, метод правового моделирования).

**Эмпирическую базу исследования** составляет судебная практика Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской и нижестоящих судебных инстанций.

**Теоретической основой работы** послужили научные труды в области теории государства и права, конституционного, административного, финансового и гражданского права, государственного управления и менеджмента, относящиеся к проблематике исследования.

**Научная новизна исследования.** Представленная работа является самостоятельным, комплексным исследованием, в котором проведено углубленное всестороннее рассмотрение правовой природы и структуры административно-договорного обязательства и процедуры его исполнения с учетом теоретико-прикладных свойств данных правоотношений. Специфика настоящей работы определяется тем, что впервые в административной

индивидуальные, обосновывается невозможность рассмотрения нормативных договоров (в частности, договоров о делегировании и разделении полномочий между органами государственной власти различных уровней) в качестве административных. Также анализируются основания для классификации проводимые по критериям субъекта, предмета, объекта управленческого воздействия, имущественному характеру правоотношения и др. На основе анализа административно-договорных правоотношений предлагаются авторские критерии для классификации административно-договорных обязательств.

Вторая глава **«Исполнение административно-договорного обязательства»** состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе **«Стадия исполнения в механизме правового регулирования административно-договорного правоотношения»** рассматриваются основные стадии механизма правового регулирования административно-договорного правоотношения с выделением присущей им специфики. Определяется особое значение исполнения административно-договорного обязательства, заключающееся в наличии непосредственного юридического эффекта исполнения для неопределенного круга лиц. Обосновывается, что исполнение административно-договорного обязательства одновременно соответствует стадии реализации прав и обязанностей и стадии наступления специальных условий, с которыми норма права связывает динамику развития правоотношений. Выступая в качестве акта реализации права, исполнение административно-договорного обязательства представляет собой совокупность следующих форм реализации права: исполнения обязанностей, осуществления (использования) прав, соблюдения запретов, а также применения права.

Во втором параграфе **«Правовая природа исполнения административно-договорного обязательства»** при анализе различных точек зрения относительно вопроса о правовой природе действий по исполнению обязательства, предлагается рассматривать действия по



принадлежность правоотношения, при условии соответствия выделенным признакам, не может влиять на квалификацию правоотношения в качестве обязательства, в силу чего существование административно-договорных обязательств признается возможным с точки зрения теоретико-догматического подхода, в то время как обязанность по уплате налога не должна рассматриваться в качестве «налогового обязательства», в силу несоответствия признакам данной правовой категории.

Во втором параграфе **«Структура административно-договорного обязательства»** раскрывается правовая природа субъективных публичных прав сторон административно-договорного обязательства, с учетом синаллагматической структуры, способствующей сбалансированному развитию административно-договорного правоотношения. При исследовании каузы административного договора аргументируется, что вместо формирования единой каузы, выражающей синтезированную правовую цель сторон, в административном договоре, сторонами которого являются публичный и частный субъект, происходит формирование двух кауз, каждая из которых имеет юридическое значение и непосредственно влияет на действительность договора. Основная кауза, перманентно присущая любому административному договору, выражается в удовлетворении публичного интереса, а непосредственная кауза может иметь различное содержание в зависимости от типа договорного обязательства. При этом, основная кауза не является результатом трансформации потребностей и мотивов субъекта частного права, а отражает исключительно потребности и мотивы публичного субъекта. На основании сделанных выводов формулируется каузальная модель административно-договорного обязательства.

В третьем параграфе **«Виды административно-договорных обязательств»** исследуются различные критерии классификации административных договоров, предложенные представителями доктрины административного права. При рассмотрении деления административных договоров в зависимости от юридических свойств на нормативные и

доктрине осуществляется анализ субъективных публичных прав и обязанностей участников административного договора через призму каузальной модели административно-договорного обязательства, а также производится исследование основных стадий процедуры исполнения административно-договорного обязательства и общих принципов ее регулирования.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

1. Обосновывается рассмотрение конструкции административно-договорного обязательства в качестве следующей ступени эволюции принципа «*pacta sunt servanda*» (договоры должны исполняться), развитие которого в исторической ретроспективе связано с признанием законной силы за непоименованными частноправовыми договорными обязательствами. В настоящее время этот принцип должен охватывать собой любой договор, независимо от отраслевой принадлежности, так как данная позиция представляется логически верной с учетом уровня развития общественных отношений, характеризующегося появлением договорных связей в сфере государственного управления, правовая природа которых не позволяет использовать для их регулирования частноправовые конструкции.

2. Формулируются отличительные признаки обязательства, наличие которых в совокупности позволяет отграничивать данное правоотношение от иных смежных правоотношений (обязательство является относительным правоотношением; наличие в структуре обязательства частноправовых элементов, т.е. возможности диспозитивного регулирования и проявления принципа автономии воли; субъективное право в обязательстве выступает в качестве права требования, принадлежащего кредитору, а субъективная обязанность, выражается в форме долга, возложенного на должника; предметом обязательства являются определенные действия, как активного, так и пассивного характера). При этом аргументируется, что товарно-денежный характер правоотношения и наличие свойства

санкционированности не должны рассматриваться в числе отличительных признаков. Данный вывод свидетельствует о том, что отраслевая принадлежность правоотношения (при условии соответствия выделенным признакам), не может оказывать влияния на квалификацию правоотношения в качестве обязательства, в силу чего существование административно-договорных обязательств (как имущественных, так и неимущественных) является допустимым с точки зрения теоретико-догматического подхода.

3. Предлагается определение административно-договорного обязательства как относительного синаллагматического административного правоотношения, участники которого наделены субъективными публичными правами требования друг к другу.

4. Каузальная модель административно-договорного обязательства характеризуется следующим: во-первых, необходимость выделения административно-договорных обязательств в качестве особой правовой конструкции связана с наличием двойной каузальности договоров их порождающих, в то время как все гражданско-правовые договоры характеризуются единой каузой; во-вторых, определяющей в двойной каузальности выступает основная кауза – удовлетворение публичного интереса, непосредственная кауза отражает типовые особенности административно-договорных обязательств и выступает основой для их дальнейшей классификации и систематизации; в-третьих, мотивом субъекта публичного права, положенным в основу административного договора является реализация функции публичного управления.

5. Аргументируется следующая классификация административно-договорных обязательств: 1) по характеру интересов: у обеих сторон административно-договорного обязательства наличествует публичный интерес; у одной стороны административно-договорного обязательства наличествует публичный интерес, в то время как другая сторона руководствуется частным интересом; 2) по характеру административной правосубъектности: административно-договорное обязательство, обе

соответствующим требованиям ВАК России, и состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений. Объем диссертации составляет 286 страниц.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, характеризуется степень научной разработанности, формулируются объект, предмет, цели и задачи исследования, определяются его методологическая, общетеоретическая основы, положения, выносимые на защиту, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, апробация результатов исследования, приводятся сведения о структуре работы.

Первая глава диссертации **«Общетеоретические основы административно-договорного обязательства»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф **«Конструкция обязательства в административном праве»** посвящен исследованию возможности использования конструкции обязательства в административных правоотношениях. Конструкция обязательства относится к числу значительных теоретико-фундаментальных достижений римского частного права, используемых в современной инструментарию цивилистики. Ее рассмотрение в ретроспективе, а также анализ основных характеризующих особенностей обязательственных правоотношений, позволили сформулировать выводы относительно отличительных признаков обязательства, необходимых для отграничения обязательства от иных смежных правоотношений. На основе полученных результатов, аргументируется, что формирование конструкции административно-договорного обязательства выступает в качестве следующей ступени эволюции принципа «*acta sunt servanda*» (договоры должны исполняться). При этом, обосновывается, что отраслевая

образовательного учреждения высшего профессионального образования «Воронежский государственный университет», использовались при подготовке научных публикаций, докладов и сообщений на всероссийских и международных научно-практических конференциях: Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы развития науки в современной России» (г. Воронеж, 2011 г.); Международная научно-практическая конференция «Налоговое и бюджетное право: современные проблемы имущественных правоотношений» (г. Воронеж, 2012 г.); XI международная научно-практическая конференция молодых ученых «Традиции и новации и системе современного российского права» (г. Москва, 2012 г.); XIX Международная научная конференция студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов – 2012» (г. Москва, 2012 г.); IV международная заочная научно-практическая конференция аспирантов и молодых ученых «Актуальные проблемы юридической науки и правоприменительной практики» (г. Москва, 2012 г.); Шестая международная конференция «Актуальные проблемы права и правоприменения» (г. Липецк, 2012 г.); Всероссийская научно-практическая конференция «Частно-правовое регулирование в публичной сфере: проблемы и развитие» (г. Липецк, 2012 г.); XIII Ежегодная международная научно-практическая конференция юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова и IV Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения» Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина (г. Москва, 2012 г.); XII международная научно-практическая конференция молодых ученых «Традиции и новации и системе современного российского права» (г. Москва, 2013 г.).

По материалам диссертации опубликовано 20 научных работ, в том числе 10 статей в журналах, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации.

**Структура и объем диссертации.** Цель и задачи диссертационного исследования обусловили его содержание. Диссертация выполнена в объеме,

стороны которого обладают специальной административной правосубъектностью; административно-договорное обязательство, одна из сторон которого обладает специальной административной правосубъектностью, а другая сторона обладает общей административной правосубъектностью; 3) по непосредственной каузе административного договора: административно-договорные обязательства по сотрудничеству и взаимодействию; административно-договорные обязательства по осуществлению публичной службы; административно-договорные обязательства по обеспечению публичных нужд (административно-договорные обязательства по публичным закупкам, включающие такие виды административно-договорных обязательств, как обязательства по поставке товаров для публичных нужд, обязательства по проведению работ для публичных нужд, обязательства по оказанию услуг для публичных нужд; административно-договорные обязательства по распоряжению публичной собственностью, включающие такие виды, как купля-продажа публичного имущества, публичный займ, аренда публичного имущества, залог публичного имущества и иные виды передачи публичного имущества в собственность, владение или пользование); 4) в зависимости от делегирования полномочий осуществления публичной службы: административно-договорные обязательства, предусматривающие делегирование полномочий осуществления публичной службы; административно-договорные обязательства, не предусматривающие делегирование полномочий осуществления публичной службы; 5) по характеру законодательного регулирования: с административно-правовым характером регулирования; с комплексным характером регулирования.

6. Особое значение исполнения административно-договорного обязательства заключается в том, что с его помощью происходит удовлетворение государственных и общественных интересов. Данная цель не характерна для частноправового исполнения. Именно наличие непосредственного юридического эффекта исполнения административно-

договорного обязательства для неопределенного круга лиц с помощью достижения цели удовлетворения публичных интересов существенно отличает данные правоотношения от гражданско-правовых.

7. Механизм правового регулирования административно-договорного правоотношения включает следующие основные стадии: 1) стадия установления правовых норм, регламентирующих административно-договорные отношения; 2) стадия заключения административного договора; 3) стадия появления административно-договорного обязательства; 4) стадия исполнения административно - договорного обязательства. Помимо основных стадий механизма правового регулирования административно – договорного правоотношения, обосновывается существование дополнительной стадии восстановления и защиты нарушенных субъективных публичных прав (необходимость перехода к данной стадии может возникнуть при неисполнении или ненадлежащем исполнении административно-договорного обязательства).

8. Определяется специфика стадии установления и формулирования правовых норм, регламентирующих административно-договорные отношения, заключающаяся в необходимости формирования целостного нормативно-правового регулирования, сочетающего принятие общих (lex generalis) и специальных (lex specialis) правовых актов, которые должны: 1) на уровне общего федерального закона «Об административно-договорном регулировании в Российской Федерации» устанавливать общие положения о заключении, изменении, расторжении административного договора и основаниях признания его недействительным, порядке и общих принципах исполнения административно-договорных обязательств и способах обеспечения исполнения, а также положения об ответственности сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение административно-договорного обязательства; 2) на уровне специальных федеральных законов, закреплять правовую регламентацию отдельных видов административно-договорных обязательств; 3) на уровне нормативно-правовых актов, определяющих

подлежит регламентации в федеральном законе «Об административно-договорном регулировании в Российской Федерации», с целью его признания независимо от согласования сторонами административного договора.

18. Аргументируется необходимость законодательной регламентации, допустимости переадресовки исполнения административно-договорного обязательства только после предоставления стороной административного договора обоснованных сведений о том, что привлечение субисполнителя позволит повысить эффективность реализации публичных интересов при исполнении административно-договорного обязательства, при наличии заключения контролирующего органа об отсутствии у сторон административного договора коррупционных интересов.

**Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования.** Теоретические выводы и положения, сформулированные в диссертации, способствуют развитию науки административного права и процесса, и могут выступать в качестве материала для дальнейших исследований административного договора.

Практическое значение работы состоит в формулировании обоснованных предложений по совершенствованию правового регулирования административно-договорных обязательств и процедуры их исполнения, учет которых возможен в ходе проводимой административной реформы. Обоснованные выводы и рекомендации могут быть использованы в учебном процессе при преподавании курса «Административное право», специальных курсов «Правовые акты управления», «Административный процесс» в образовательных учреждениях юридического профиля, а также при подготовке лекций, учебных пособий, монографий и иных научно-практических работ по данной проблематике.

**Апробация результатов диссертационного исследования.** Основанные на результатах проведенного исследования выводы, положения и рекомендации прошли обсуждение на кафедре административного и муниципального права Федерального государственного бюджетного

16. Исполнение административно-договорного обязательства направлено на удовлетворение публичного интереса, в случае, если: 1) хотя бы один из субъектов, осуществляющих действия по исполнению обязательства, является публичным субъектом или же наделен делегированными публичными полномочиями (формальный признак); 2) интерес законодательно регламентирован и детализирован, применительно к каждому виду административно-договорного обязательства (формальный признак); 3) круг лиц, выступающих в качестве «бенефициаров» при реализации интереса, является не неопределенным, а неопределимым (материальный признак); 4) осуществление интереса характеризуется длительной временной протяженностью и невозможностью определения конкретного временного предела реализации (материальный признак); 5) интерес основывается на потребностях, возникающих в пределах сферы централизованного регулирования социального и экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, в частности, в сфере предоставления государственных услуг (материальный признак). Данные признаки должны наличествовать в совокупности.

17. Обосновывается, что в случае, если действия по исполнению обязательства не достигают цели удовлетворения публичного интереса (как правило, это проявляется в отсутствии материальных признаков реализации публичного интереса), то публичный субъект имеет право на односторонний отказ от исполнения административно-договорного обязательства. Недостижение цели удовлетворения публичного интереса возможно либо при неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательства, либо в связи с изменением общественных и экономических условий, способствующем существенному снижению эффективности реализации публичных интересов при исполнении административно-договорного обязательства (в этом случае представляется необходимым учитывать релевантность исполнения – то есть степень соответствия получаемого результата планируемому результату). При этом, право публичного субъекта на односторонний отказ от исполнения

полномочия субъектов публичного права, устанавливать за субъектом публичного права компетенционные права на участие в административно-договорных отношениях (как заключение административного договора, так и исполнение административно-договорного обязательства) с конкретизацией перечня административно-договорных обязательств, применительно к каждому субъекту.

9. Аргументируется, что сущность исполнения административно-договорного обязательства, как явления правовой действительности, заключается в том, что оно, хронологически располагаясь на последней стадии механизма правового регулирования, и проявляясь для данной стадии в качестве акта реализации прав и обязанностей, одновременно является юридическим фактом, тем самым возвращая механизм правового регулирования ко второй его стадии - наступления специальных условий, с которыми норма права связывает динамику развития правоотношения.

10. Исполнение административно-договорного обязательства на стадии реализации субъективных прав и обязанностей, выступая в качестве акта реализации прав и обязанностей, представляет собой совокупность следующих форм реализации права: 1) исполнение обязанностей - выражающееся в активных действиях субъектов административно-договорного обязательства по осуществлению обязывающих правовых предписаний; 2) осуществление (использование) права - воплощающее специфику данных правоотношений, проявляющуюся в наличии у публичного субъекта права свободного усмотрения, как следствия отличия компетенционных прав от субъективных публичных прав в рамках административно-договорного обязательства; 3) соблюдение права - касающееся, как соблюдения запретов, прямо предусмотренных в договоре, так и вытекающих из положений законодательства; 4) применение права - акцентирующее внимание на особенности административно-договорного отношения, заключающейся в возможности и допустимости

правоприменения на завершающей стадии механизма правового регулирования.

11. Применение права при исполнении административно-договорного обязательства выражается в принятии публичным субъектом различных административных актов, способствующих исполнению, опосредующих его процесс, оказывающих разного рода подкрепляющее и поддерживающее воздействие. К их числу относятся административные акты, опосредующие решения о предоставлении имущественных объектов (земельных участков, зданий, сооружений), о предоставлении определенных льгот и субсидий, о проведении контрольных мероприятий, о наделении различных должностных лиц определенными полномочиями, связанными с исполнением административно-договорного обязательства, а также иные управленческие акты, не противоречащие положениям административного договора и нормам законодательства, принятые в пределах компетенции публичного субъекта.

12. Аргументируется, что при определении места действий по исполнению административно-договорного обязательства в системе юридических фактов целесообразно выделить отдельной категории процессуальных действий, которые, обладая направленностью на достижение юридических последствий и волевым характером (детерминирующими их отнесение к категории юридических актов), не являются волевыми решениями, что отличает данные действия от сделок, административных актов и процессуальных актов.

13. Исходя из рассмотренных параметров волевого процесса и наличия причинно-следственной связи между административным договором и действиями по исполнению административно-договорного обязательства, обосновывается необходимость рассмотрения исполнения, как особой формы волеизъявления, объективизации принятого волевого решения. Волеизъявление, произведенное при заключении административного договора, выраженное в определенной форме (как правило, письменной,

учитывая специфику административно-договорного регулирования), представляет собой идеальное (программное) волеизъявление. Действия, направленные на фактическую реализацию волевого решения, по своей правовой природе, выступают в качестве материального (реального) волеизъявления. Исполнение административно-договорного обязательства признается надлежащим, в случае, если материальное волеизъявление, соответствует идеальному волеизъявлению, отражающему волевое решение.

14. Формулируется, что процедура исполнения административно-договорного обязательства включает следующие основные стадии: стадия организационно-технических мероприятий; стадия мониторинга и текущего контроля исполнения административно-договорного обязательства; стадия предоставления и принятия предмета исполнения; стадия последующего контроля. В качестве факультативной стадии необходимо выделить стадию одностороннего отказа от исполнения административно-договорного обязательства. Представляется, что отражение выделенных стадий в федеральном законе «Об административно-договорном регулировании в Российской Федерации» обеспечит единообразие подхода к определению содержания процедуры исполнения административно-договорных обязательств и повысит эффективность государственного управления.

15. Обосновывается выделение следующих принципов процедуры исполнения административно-договорного обязательства: *общеправовые* – принцип законности; принцип приоритета прав и свобод человека; принцип юридического равенства перед законом и публичными субъектами; принцип запрета злоупотребления правом; принцип разумности и добросовестности; *межотраслевые* – принцип транспарентности (прозрачности, открытости); принцип эффективной реализации публичных интересов; принцип содействия; принцип экономичности; принцип надлежащего исполнения; *специальные* – принцип публичной прерогативы; принцип финансового равновесия.