

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2024.64.51.003

Ответственность сторон административного договора

Волкова Виктория Владимировна

Кандидат юридических наук,
доцент,
доцент кафедры административного и финансового права,
Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия,
350020, Российская Федерация, Краснодар, ул. Красных Партизан, 234;
e-mail: www.truba.ru@mail.ru

Примак Яна Сергеевна

Студент,
Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия,
350020, Российская Федерация, Краснодар, ул. Красных Партизан, 234;
e-mail: yanaprimak02@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрены проблемы административной ответственности за нарушение административных договоров. Проанализирована правовая природа административного договора, а также присутствующие в научной литературе подходы к определению вида ответственности, которая применяется в отношении сторон административного договора. На основе проведенного анализа сформулирован вывод о существовании административно-договорной ответственности, которая представляет собой самостоятельный вид ответственности сторон административных договоров.

Для цитирования в научных исследованиях

Волкова В.В., Примак Я.С. Ответственность сторон административного договора // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 2А. С. 43-51. DOI: 10.34670/AR.2024.64.51.003

Ключевые слова

Ответственность, административный договор, стороны административного договора, юридическая ответственность, нарушение условий административного договора.

Введение

В современных условиях не вызывает сомнения важность изучения административных договоров, поскольку до сих пор административно-договорной процесс остается малоизученным вопросом административного права.

Как правило, административно-правовое регулирование осуществляется посредством убеждения или же принуждения, однако административный договор представляет собой особенный способ административно-правового регулирования. Именно в нем собраны воедино прерогативные полномочия участника от государства и юридическое равенство контрагентов.

Административный договор представляет собой особый вид публичного договора, а условие добровольного согласия его сторон на заключение такого договора принципиально отличает административный договор от актов государственного управления. Следовательно, можно утверждать, что от прочих гражданско-правовых договоров административный договор отличается спецификой его заключения, особенностями задач, для решения которых он призван, а также составом субъектов, которые такой договор заключают.

Основная часть

На сегодняшний день в научной литературе нет единого мнения относительно определения понятия административного договора.

Так, по мнению Ю.А. Тихомирова, под административным договором следует понимать соглашение, в качестве сторон которого выступают государственные органы и прочие организации, заключенное с целью решения определенных вопросов управленческого характера [Старилов, Давыдов, 2013, 8].

Несколько иной позиции в части трактовки понятия административного договора придерживаются Л.Л. Попов и Ю.И. Мигачев, которые под административным договором понимают соглашение, основанное на нормах действующего административного законодательства, одной из сторон которого является субъект государственного управления [Попов, 2018].

Сам административный договор рассматривается учеными как одна из форм осуществления государственного управления, а в качестве его главной цели выделяются отношения, непосредственно связанные с осуществлением государственного управления. [Старилов, Давыдов. Административный договор: порядок заключения..., 2013, 279].

Под административным договором, по мнению Ю.Н. Старилова и К.В. Давыдова, необходимо понимать соглашение, которое заключается с целью реализации публичных интересов, основанное на нормах действующего административного законодательства. Авторы особенно отмечают добровольность заключения такого рода соглашений всеми его сторонами, а одной из сторон такого договора является субъект административной власти [Старилов, Давыдов. Административный договор: предъявляемые юридические требования..., 2013].

Таким образом, анализ приведенных выше позиций ученых позволяет сформулировать следующее определение административного договора: это соглашение двух и более сторон, которое заключается добровольно и влечет за собой возникновение, изменение или же прекращение взаимных прав и обязанностей.

Формирование конструкции административного договора протекало под влиянием норм частного и публичного права. При этом сама конструкция административного договора

призвана обеспечивать соблюдение баланса частных и публичных интересов, а также устанавливать максимально эффективные условия, обеспечивающие взаимодействие государства и гражданского общества.

Ответственность, которая предусматривается административно-договорными отношениями, на наш взгляд, необходимо признать как самостоятельный подинститут теории административного права, поскольку разрешение возникающих в ходе исполнения административных договоров конфликтов представляет собой необходимое условие соблюдения баланса интересов сторон, которыми был заключен административный договор.

В научной литературе существует мнение, согласно которому ответственность за неисполнение административного договора представляет собой не что иное, как один из видов юридической ответственности, а, следовательно, обладает юридической, а не какой бы то ни было иной природой, с чем мы не можем не согласиться.

В общеправовом смысле основным признаком административного договора следует считать наличие взаимной ответственности его сторон за исполнение обязательств, которые были ими приняты, а также наличие обязательных требований, которые предъявляются действующим законодательством к заключению административных договоров.

На различных стадиях договорного процесса между сторонами административного договора могут возникать разногласия, которые являются не чем иным, как административно-правовыми спорами. Тем не менее, природа указанных споров является открытым вопросом, требующим скорейшего разрешения.

В частности, сторонам, которыми уже был заключен административный договор, в ходе разрешения возникающих споров приходится отказываться от исполнения принятых обязательств по причине отсутствия эффективного механизма решения указанных спорных ситуаций. В результате изначальные цели, которые преследовало заключение административного договора, не всегда могут быть исполнены.

В научной литературе существует позиция, согласно которой в указанных случаях более уместным было бы применение права одностороннего отказа от исполнения контрагентом взятых обязательств, при условии, что такой отказ не будет противоречить публичным или общественным интересам.

В особенности применение указанного права является уместным при учете того, что оно никоим образом не противоречит договорным первоосновам.

Следует отметить, что неисполнение условий договора одной из сторон может выступать в качестве основания для расторжения договора по инициативе другой его стороны, в связи с чем явно прослеживается необходимость применения соответствующих санкций не только правового, но также и экономического характера.

На наш взгляд, подобные меры являются достаточно спорными. В частности, это касается соглашений, заключение которых является обязательным в силу закона.

Раздел об ответственности сторон является одним из существенных условий административных договоров.

Однако на практике становится видно, что такие разделы обладают исключительно бланкетным характером, то есть они не обладают конкретным юридическим смыслом.

Нарушение административных договоров может повлечь за собой материальную, дисциплинарную, административную и иные виды ответственности. В связи с этим интересным видится вопрос о том, возможно ли в таких случаях применение компенсаторной ответственности.

Сегодня по данному вопросу в научной литературе ведутся споры и высказываются различные точки зрения.

По нашему мнению, в данном случае установление имущественных способов обеспечения исполнения обязательств не соответствует теории права, поскольку акцессорные и основные обязательства должны обладать одинаковой природой.

Это означает, что в таких случаях обязательно необходимо учитывать характер нарушения, то есть нужно четко понимать, является ли нарушение условий административного договора имущественным по своему содержанию или же оно является организационным, субординационным, нормативным и др.

Нарушение, например, концессионных договоров или договоров поставок вполне может повлечь за собой имущественные санкции, включая неустойки, пени, возмещение убытков и т.д. В то время как нарушение договоров об организации проведения совместных контрольно-надзорных мероприятий, например, по своей природе отстоит от имущественных санкций.

В отношении иных типов административных договоров вполне допустимо применение различных видов санкций за их нарушение.

Интересен и вопрос относительно конкретных негативных последствий, которые могут наступить для нарушителя административного договора.

Думается, что для недобросовестных контрагентов нормативных договоров, заключение которых не является обязательным в силу закона, какие-то иные санкции, кроме расторжения договора, сложно предусмотреть.

Так, если один из органов публичной власти передумал исполнять заключенный административный договор, то его никто не сможет заставить исполнить заключенное соглашение и, тем более, привлечь к ответственности.

Ситуация, которая складывается с обязательными организационными договорами, выглядит сложнее, поскольку они не только должны быть заключены, но также и должны исполняться и быть исполненными. Значит, в данной ситуации необходимо назначить конкретное должностное лицо, которое будет ответственным за реализацию конкретного соглашения, и именно это лицо будет привлекаться к ответственности в случае того или иного нарушения заключенного договора.

Проблемы, которые непосредственно связаны с ответственностью сторон административного договора, требуют наличия равновесия частных и публичных интересов, что является достаточно дискуссионным вопросом в части определения должных принципов ответственности в рамках административного договора.

Считаем необходимым подчеркнуть, что может иметь место некоторое неравенство сторон, которое вызвано самой природой административного договора и его целью, обладающей публичным характером.

По большей части стороны административного договора обладают разными административно-правовыми статусами, что дает возможность сделать вывод о том, что возможность согласования определенных условий заключаемых административных договоров в некоторых случаях может отсутствовать.

Иными словами, в такой ситуации одна сторона будет определять условия, на которых заключается административный договор, а другая может либо их принять, либо отказаться от заключения договора.

Следовательно, можно говорить о том, что административные договоры в данном аспекте являются схожими с договорами присоединения, которые реализуются в гражданско-правовом

поле.

На основе сказанного напрашивается вывод о том, что у стороны административного договора, которая обладает статусом публичной администрации, имеется возможность проявления тех или иных злоупотреблений, в то время как другая сторона не обладает возможностью реального согласования условий договора и попросту вынуждена с ними соглашаться.

В административно-договорных правоотношениях присутствует корреспонденция прав и обязанностей их участников, что влечет за собой возникновение обязывающего, двустороннего характера административных обязательств, при которых субъект одновременно является и обязанным, и управомоченным лицом.

Следует отметить, что общая модель ответственности может подвергаться корректировке непосредственными участниками административно-договорных правоотношений.

Это может быть реализовано посредством осуществления соответствующих сделок об ответственности, цель которых заключается в формировании частной модели ответственности и справедливости взаимоотношений сторон в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения условий административного договора.

Думается, что ответственность сторон административного договора должна являться некой моделью, которая досконально регламентируется законодательством в соответствии с имеющимися конкретными приоритетами публичных интересов.

Необходимость закрепления положений об ответственности связана с необходимостью обеспечения защиты интересов каждой их сторон административного договора и необходимостью защиты той стороны, которая не обладает управленческими полномочиями.

Остапенко И.А. выделяет различный характер ответственности сторон административного договора, которая может наступать за нарушение его условий.

В частности, к такого рода ответственности он относит административную ответственность, гражданско-правовую ответственность и дисциплинарную ответственность [Попов, 2018].

Считаем, что в рамках административного договора понятие ответственности не является аналогичным понятию ответственности по гражданско-правовому договору по причине того, что в научной литературе под гражданско-правовой ответственностью понимаются санкции, которые влекут за собой дополнительные обременения для правонарушителя – проще говоря, являются наказанием за совершение того или иного нарушения.

Основным отличием административно-правовой ответственности от гражданско-правовой является то, что инициатива применения первой исходит не от непосредственного участника договорных правоотношений, а от государства в лице тех или иных государственных органов.

Споры, возникающие в процессе исполнения административных договоров, возникают между его сторонами, однако в некоторых случаях могут касаться и публичных интересов, для обеспечения которых они изначально и заключались.

Данная особенность административных договоров как раз и дает возможность отграничения их ответственности от ответственности по гражданско-правовым договорам.

Проанализировав практику заключения административных договоров, можно увидеть, что наступление гражданско-правовой ответственности за нарушение условий административного договора является невозможным.

Это означает, что в отношении сторон административного договора невозможно применение механизма гражданско-правовой ответственности.

С учетом изложенного видятся неубедительными приведенные И.А. Остапенко выводы о

том, что в рамках административных договоров возможно применение норм гражданско-правовой ответственности.

Анализ научной литературы, посвященной проблемам административных договоров, позволяет сделать вывод о том, что некоторыми авторами предлагаются частичные меры решения имеющихся проблем в анализируемой сфере с указанием необходимости одной разработки и дальнейшего исследования проблем ответственности по административным договорам.

В частности, В.А. Латынцева указывает на то, что общим принципом для всех видов административных договоров является принцип взаимной ответственности его сторон, которая выражается в таких постулатах, как «заключил договор – исполняй его условия» или «договор – это закон для его сторон» [Тихомиров, 2016].

Не считаем также возможным безоговорочно согласиться с мнением о том, что ответственность сторон административного договора должна быть исключительно административной, а неисполнение условий договора является не чем иным, как административным правонарушением.

Думается, что в качестве самостоятельного состава административного правонарушения ненадлежащее исполнение условий административного договора может быть выделено только временно, то есть до момента принятия необходимого специализированного правового регулирования.

Под ответственностью сторон административного договора следует понимать обязанность лица терпеть лишение права и иные негативные последствия, которые наступают в результате его неправомерного поведения.

При этом отметим, что ответственность за нарушение условий административного договора может императивно устанавливаться посредством адекватного и справедливого распределения нанесенного вреда или же посредством ограничения объема их возмещения.

Ответственность за нарушение условий административного договора может обладать имущественным и неимущественным характером по причине того, что природа санкций, которые предусматриваются за указанные нарушения, не может оказывать никакого влияния на юридическую природу договора, поскольку она не затрагивает его предмета.

Отметим, что на сегодняшний день в качестве ответственности за нарушение условий административного договора в качестве меры ответственности предусмотрено его расторжение.

Особенность ответственности за нарушение административных договоров непосредственно связана с особенностями субъектного состава анализируемых правоотношений, природой прав сторон договора, их длящимся характером и т.д.

В качестве субъектов ответственности по административным договорам выступают стороны, такой договор заключившие, которыми были нарушены условия заключенного административного договора.

На наш взгляд, ответственность по административным договорам должна предусматриваться действующим административным законодательством и условиями самого договора.

Что касается установления ответственности по административному договору, то оно должно осуществляться при учете принципов действующего административного закона.

Все указанные аспекты дают возможность выделить самостоятельность правовой природы ответственности по административным договорам и обозначить ее как административно-договорную ответственность.

Отметим, что на данном этапе механизм реализации ответственности по административным договорам в России отсутствует, что доказывает необходимость разработки и внедрения соответствующего нормативного правового акта, в котором были бы закреплены все нормы о подсудности дел, связанных с заключением и расторжением административных договоров.

Кроме того, указанный правовой акт должен закреплять основания для наступления ответственности по административным договорам, условия наступления указанной ответственности, а также основания и условия освобождения от наступления анализируемого вида ответственности.

До принятия соответствующей правовой базы в качестве адекватного решения может являться дополнение главы 19 Кодекса об административных правонарушениях РФ [Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, 2002] специальной статьей «Неисполнение либо ненадлежащее исполнение административного договора», где в качестве меры ответственности за совершение указанного правонарушения будет выступать штраф, наложение которого не освобождает виновную сторону от дальнейшего исполнения заключенного договора.

Следует сказать, что нормативная база представляет собой обязательный элемент формирования и последующей реализации административно-договорных правоотношений.

Кроме того, считаем необходимым подчеркнуть, что более эффективной реализации административных договоров будет способствовать формирование системы административной юстиции, которая позволит оперативно решать споры, которые возникают в ходе исполнения административно-договорных правоотношений.

Заключение

Таким образом, сказанное позволяет сделать вывод о том, что отсутствие специального административного закрепления ответственности за нарушение административных договоров способствовало возникновению ситуации, когда механизм реализации административного договора не является эффективным.

Библиография

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
2. Попов А.И. К вопросу об административной ответственности сторон административного договора // Сибирское юридическое обозрение. 2018. № 1. С. 75-79.
3. Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор: порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 15-22.
4. Старилов Ю.Н., Давыдов К.В. Административный договор: предъявляемые юридические требования и последствия их нарушения // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2013. № 1. С. 177-187.
5. Тихомиров Ю.А. Новые векторы регулирования – «Другое» право? // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 5-15.
6. Bila V.R. Administrative Contract as a Legal Form of Public Administration: Updating Doctrinal Approaches // Law and Safety. 2018. № 4. С. 43-48.
7. Skoromnyy Y. The Peculiarities of Bringing Judges to Administrative Responsibility // Path of Science. – 2020. – Т. 6. – №. 10. – С. 2014-2022.
8. Kariubaev Z. B., Mussin K. S. Concept of bringing minors to administrative responsibility // Bulletin of the Karaganda university Law series. – 2020. – Т. 98. – №. 2. – С. 32-39.
9. Tembhare V. et al. Nursing skill and responsibility in administration of low molecular weight heparin by prefilled syringe. – 2021.

10. Sedaghat-Modabberi R., Meisner B. A., Safai P. Lived Experiences of Long-Term Care Administrative Staff Responsible for the Admissions Process //Canadian Journal on Aging/La Revue canadienne du vieillissement. – 2022. – T. 41. – №. 4. – C. 605-613.

Liability of parties to an administrative contract

Viktoriya V. Volkova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of administrative and financial law,
North Caucasus branch of the Russian State University of Justice,
350020, 234 Krasnykh Partizan str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: www.truba.ru@mail.ru

Yana S. Primak

Student,
North Caucasus branch of the Russian State University of Justice,
350020, 234 Krasnykh Partizan str., Krasnodar, Russian Federation;
e-mail: yanaprimak02@mail.ru

Abstract

The article discusses the problems of administrative liability for violation of administrative contracts. The legal nature of the administrative contract is analyzed, as well as the approaches present in the scientific literature to determining the type of liability that applies to the parties to the administrative contract. Based on the analysis, a conclusion has been formulated about the existence of administrative contractual liability, which is an independent type of liability of the parties to administrative contracts.

For citation

Volkova V.V., Primak Ya.S. (2024) *Otvetstvennost' storon administrativnogo dogovora* [Liability of parties to an administrative contract]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (2A), pp. 43-51. DOI: 10.34670/AR.2024.64.51.003

Keywords

Responsibility, administrative contract, parties to an administrative contract, legal responsibility, violation of the terms of an administrative contract.

References

1. Bila V.R. (2018) Administrative Contract as a Legal Form of Public Administration: Updating Doctrinal Approaches. *Law and Safety*, 4, pp. 43-48.
2. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniyakh ot 30 dekabrya 2001 g. № 195-FZ [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ] (2002). *Sobranie zakonodatel'stva RF. St. 1* [Collection of legislation of the Russian Federation. Art. 1], 1 (part 1).
3. Popov A.I. (2018) K voprosu ob administrativnoi otvetstvennosti storon administrativnogo dogovora [On the issue of administrative responsibility of the parties to an administrative agreement]. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie* [Siberian

-
- Legal Review], 1, pp. 75-79.
4. Starilov Yu.N., Davydov K.V. (2013) Administrativnyi dogovor: poryadok zaklyucheniya, prekrashchenie i otvetstvennost' za narushenie [Administrative agreement: procedure for conclusion, termination and liability for violation]. *Administrativnoe pravo i protsess* [Administrative law and process], 7, pp. 15-22.
 5. Starilov Yu.N., Davydov K.V. (2013) Administrativnyi dogovor: pred'yavlyaemye yuridicheskie trebovaniya i posledstviya ikh narusheniya [Administrative agreement: imposed legal requirements and the consequences of their violation]. *Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo* [Bulletin of Voronezh State University. Series: Law], 1, pp. 177-187.
 6. Tikhomirov Yu.A. (2016) Novye vektory regulirovaniya – «Drugoe» pravo? [New vectors of regulation – “Other” law?]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 4, pp. 5-15.
 7. Skoromnyy, Y. (2020). The Peculiarities of Bringing Judges to Administrative Responsibility. *Path of Science*, 6(10), 2014-2022.
 8. Karipbaev, Z. B., & Mussin, K. S. (2020). Concept of bringing minors to administrative responsibility. *Bulletin of the Karaganda university Law series*, 98(2), 32-39.
 9. Tembhare, V., Mujbaile, G., Singh, S., Sawarkar, A., Shambharkar, M., & Sakharwade, P. (2021). Nursing skill and responsibility in administration of low molecular weight heparin by prefilled syringe.
 10. Sedaghat-Modabberi, R., Meisner, B. A., & Safai, P. (2022). Lived Experiences of Long-Term Care Administrative Staff Responsible for the Admissions Process. *Canadian Journal on Aging/La Revue canadienne du vieillissement*, 41(4), 605-613.
-