

Попов А. И. / Popov A. I.

**ПРОБЛЕМЫ РАССМОТРЕНИЯ СПОРОВ ИЗ АДМИНИСТРАТИВНЫХ
ДОГОВОРОВ В РАМКАХ АДМИНИСТРАТИВНОГО
СУДОПРОИЗВОДСТВА¹**

**THE PROBLEMS OF CONSIDERATION OF DISPUTES ARISING FROM
ADMINISTRATIVE CONTRACTS WITHIN THE FRAMEWORK OF
ADMINISTRATIVE COURT PROCEDURE**

Попов Александр

Иванович,

*кандидат юридических наук,
старший преподаватель ка-
федры оперативно-разыскной
деятельности Рязанского фи-
лиала Московского универси-
тета МВД России, г. Рязань,
popov_62@mail.ru*

Доказывается, что дела по рас-
смотрению споров, вытекающих из
административных договоров, необ-
ходимо рассматривать в качестве са-
мостоятельной разновидности дел в
рамках административного судопро-
изводства.

Акцентируется внимание на том,
что при рассмотрении споров, вытека-
ющих из административных догово-
ров, суд рассматривает не вопросы за-
конности действий или решений тех
или иных органов и их должностных
лиц, а вопросы, связанные с разногла-
сием по поводу исполнения или неис-
полнения административно-договор-
ного обязательства.

Ключевые слова: административные договоры, административное судопроизводство, споры, возникающие из административных договоров.

¹Публикуется по материалам I Всероссийской научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Современные проблемы административного судопроизводства и административного процесса» (Новосибирск –2014)

*Popov Aleksandr
Ivanovich,
c.j.s. (PhD in law), Senior lecturer of the Chair of operational-investigative activity at Ryazan Branch of Moscow University of the RF MIA, Ryazan,
popov_62@mail.ru*

The author proves that cases on consideration of disputes arising from administrative contracts should be regarded as a separate kind of cases within the framework of administrative court procedure.

Attention is drawn to the fact that in consideration of disputes arising from administrative contracts, the court considers not the issues of the legality of actions or decisions of these or those bodies and their officials, but the issues related to a disagreement concerning the performance or non-performance of an administrative-contractual obligation.

Keywords: administrative contracts, administrative court procedure, disputes arising from administrative contracts.

Проблема административного договора в настоящее время является весьма актуальной, поскольку, во-первых, развитие управленческих отношений диктует необходимость их регулирования с помощью диспозитивных форм и методов, к которым следует отнести и договор, во-вторых, проблемы административного договора являются неоднозначными и нерешенными в административно-правовой науке и, наконец, в-третьих, отсутствует правовая основа, которая регулировала бы порядок рассмотрения споров, вытекающих из административно-договорных отношений.

Разрешение возникающих конфликтов в ходе исполнения административных договоров является необходимым условием для соблюдения баланса интересов сторон заключенного административного договора.

Одним из основных признаков договора с общетеоретической точки зрения является взаимная ответственность сторон за невыполнение или ненадлежащее выполнение принятых на себя обязательств, а также наличие законодательного установления основных принципиальных и обязательных требований при заключении договора [10, 15].

Разногласия, возникающие у сторон административного договора на различных стадиях договорного процесса, приобретают статус административно-правовых споров. Однако природа данных споров, а также порядок их разрешения являются открытыми вопросами, которые необходимо решить уже в ближайшее время. Сторонам уже заключенных административных договоров зачастую при возникновении конфликтных ситуаций, связанных с реализацией таких договоров, приходится отказываться от исполнения принятых на себя обязательств в связи с отсутствием реально действующего механизма разрешения спорных ситуаций. В связи с этим цели заключения административных договоров не всегда достигаются.

К. В. Давыдов справедливо отмечает, что эта проблема свойственна не только российской правовой системе, но и целому ряду правопорядков, претендующих на гораздо более полное регулирование вопросов административного судопроизводства по поводу административных договоров [3, 521].

Представляется, что для обеспечения охраны и защиты прав сторон административного договора необходимо использовать потенциал средств административной юстиции, в рамках которой будут рассматриваться административно-договорные споры. Следует согласиться с точкой зрения К. А. Писенко о том, что административно-договорные споры на доктринальном, а также законодательном и практическом уровнях не нашли адекватного отражения в отечественной системе административной юстиции [9, 111].

Ю. М. Козлов отмечает, что споры между сторонами соглашений должны разрешаться путем проведения переговоров и использования согласительных процедур. При необходимости могут создаваться согласительные комиссии. При недостижении согласованного решения разрешение спора может передаваться на рассмотрение соответствующего суда [7, 380].

В то же время необходимость разработки эффективного механизма разрешения споров, возникающих из административных договоров, является достаточно своевременной, поскольку весьма активно идет обсуждение проекта Кодекса об административном судопроизводстве [1].

В отсутствие административно-правового регулирования порядка и процедуры разрешения споров из административных договоров получило развитие гражданско-правовое регулирование отдельных спорных ситуаций. Постепенно особенности и специфика судебного разбирательства публично-правовых споров перерастают границы гражданского судопроизводства. Сегодня можно признать не обоснованным ни с научной, ни с практической точек зрения то обстоятельство, что в гражданском процессуальном

законодательстве публично-правовые споры подпадают под общее понятие «гражданское дело», так как это противоречит их материально-правовой природе [11].

В связи с этим также следует согласиться с точкой зрения М. Р. Мегрелидзе о том, что объединение в исковом производстве дел публично-правового и частноправового характера не только не соответствует Конституции РФ, но может привести к тому, что к разрешению и рассмотрению публично-правовых споров, затрагивающих интересы государства и общества в целом, будут применяться принципы и правила частноправового характера, ориентированные на охрану гражданских прав и законных интересов отдельных лиц [8].

Дела по рассмотрению споров, вытекающих из административных договоров, необходимо рассматривать, по нашему мнению, в качестве самостоятельной разновидности дел в рамках административного судопроизводства. В качестве аргументов в пользу обоснования данной позиции приведем следующие.

Административный договор необходимо рассматривать как форму управленческой деятельности, как разновидность административного акта, а также как правоотношение. При этом единое мнение в российской и зарубежной административно-правовой доктрине об административном договоре как форме управленческой деятельности и разновидности административного акта *de lege ferenda* дает основание для аналогии применения механизмов административной юстиции в целях разрешения дел из административных договоров [9, 112-113].

В связи с изложенным укажем, что по своей сущности административное судопроизводство строится на основе оспаривания различных форм управленческой деятельности, к которым, как указано ранее, можно отнести и административный договор.

Как правильно отмечает А. Б. Зеленцов публично-правовое требование о защите нарушенного субъективного права в соответствии с действующим законодательством, адресованное суду, оформляется в виде заявления, которое именуется административным иском [4, 112].

Следует признать, что споры из административных договоров возможно рассматривать посредством искового судопроизводства. Но не гражданского, а административного судопроизводства, поскольку спор из административного договора представляет собой публично-правовое требование одной из сторон о защите публичного права.

Право на иск предполагает наличие равноправия между сторонами соответствующего правоотношения. Хотя и формально, но такое равноправие между сторонами административного договора имеется. Поэтому дела по административно-договорным спорам возможно поскольку стороны наделены взаимными правами и обязанностями, определенными одной равнообязательной нормой права.

Частное лицо в публично-правовой сфере – это не только носитель обязанностей, но и субъект публичных прав, которыми он вправе распоряжаться, как и в частно-правовой сфере, не нарушая прав других лиц и закона. Эта диспозитивность позволяет ему в административных спорах не только изменять предмет требования, но и выдвигать встречные требования [4, 117].

Административный иск может быть заявлен одной из сторон административного договора с целью защиты и восстановления нарушенных прав по договору. Административно-договорный иск возникает из спорных административно-договорных правоотношений как требование о защите прав и интересов одной из сторон административного договора.

Современные проблемы рассмотрения споров, вытекающих из административных договоров, требуют установления баланса между частной автономией и публичными интересами, что составляет сердцевину дискуссии относительно отнесения данной категории споров к самостоятельной разновидности в рамках административного судопроизводства.

Публично-правовые отношения являются выражением публичного общественного интереса. Властные полномочия органа государственной власти, местного самоуправления, их должностного лица свидетельствуют о неравенстве сторон в правоотношении и о возможности принудительного осуществления публичных прав в досудебном порядке. Обязанность субъекта публичного управления использовать свои властные полномочия только для достижения целей, поставленных законом, и только в рамках закона отражает принцип императивности – основной принцип отраслей публичного права. В связи с этим правовые средства защиты публичного правоотношения являются в первую очередь средствами надзора и контроля за законностью деятельности органов государственной власти [8].

Следует отметить, что может иметь место и определенное правовое неравенство сторон, обусловленное правовой природой административного договора, а также публичной целью данного договора. Стороны административно-договорных отношений в большинстве случаев обладают

различными административно-правовыми статусами, а именно – их права и обязанности в сфере государственного управления различны. Данный факт позволяет говорить об отсутствии возможности в отдельных случаях согласовывать определенные условия административных договоров. То есть одна из сторон определяет условия административного договора, а другая принимает решение о принятии или отказе от указанных условий. По данному признаку административные договоры схожи с договорами присоединения, реализуемыми в рамках гражданского права. Указанное говорит о наличии возможности рассмотрения споров из административных договоров в рамках гражданского судопроизводства. Однако это не вполне оправдано.

По нашему мнению, споры из административного договора должны представлять собой модель административных дел, рассмотрение которых необходимо осуществлять исходя из конкретных приоритетов публичных интересов. Споры, вытекающие из административных договоров, возникают, как правило, между сторонами самого договора, однако в целом затрагивают публичные интересы, для обеспечения которых они были заключены. Именно эта особенность позволяет отнести дела из административных договоров к делам, рассматриваемым в рамках административного судопроизводства.

Следует признать, что споры из административных договоров необходимо относить к спорам, вытекающим из публично-правовых отношений. Такие споры в соответствии с п. 1 ст. 2 проекта КАС подлежат рассмотрению в порядке административного судопроизводства.

Таким образом, следуя логике законодателя основной причиной отнесения споров из административных договоров к рассмотрению в порядке административного судопроизводства является то, что административно-договорное отношение по своей природе относится к публично-правовому отношению.

В целом спором из административного договора следует признать собой разновидностью административного правоотношения, которое характеризуется наличием противоречий сторон, вызванных неисполнением или ненадлежащим исполнением соответствующего административного договора.

Несомненно, что дела из административных договоров являются публично-правовыми, административными, а потому есть реальная возможность урегулировать их подведомственность уже на стадии создания административных судов путем выделения целой главы в КАС, регулирующей особенности производства по такого рода делам.

При этом отнесение таких споров к компетенции административных судов может стать дополнительным аргументом для скорейшего принятия соответствующего материального акта об административных договорах.

Представляется, что споры по делам, вытекающим из административных договоров, возможно в рамках административного судопроизводства решать путем заключения мирового соглашения.

Однако Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 февраля 2009 года № 2 [2] указывает, что по делам об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих суд не вправе утвердить мировое соглашение между заявителем и заинтересованным лицом, поскольку в этом случае судом проверяется законность оспариваемых решений, совершенных действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих и на решение этого вопроса не могут повлиять те или иные договоренности между заявителем и заинтересованным лицом.

Однако в противовес точки зрения Верховного Суда Российской Федерации в юридической литературе высказывается мнение, что хотя по многим публичным делам (приводится пример по делам об административных правонарушениях) заключение соглашений невозможно в принципе, по отдельным делам такая возможность существует (приводится пример налогового соглашения) [6]. К. В. Давыдов также подтверждает, что в принципе административный договор является более гибкой правовой формой управления, нежели административный акт, поэтому по общему правилу мировое соглашение здесь допустимо (ведь и оно само, в данном случае, кстати, будет примером публичного соглашения). Однако необходимо установить общее правило: заключение мирового соглашения недопустимо, если оно противоречит законодательству и/или нарушает права третьих лиц и правопорядка в целом [3, 522].

На основании изложенного возникает вопрос: можно ли отнести споры из административных договоров к делам об оспаривании решений соответствующих органов в рамках гражданского или арбитражного судопроизводства? Представляется, что нет, поскольку при рассмотрении споров, вытекающих из административных договоров, суд рассматривает не вопросы законности действий или решений тех или иных органов и их должностных лиц, а вопросы, связанные с разногласием по поводу исполнения

или неисполнения административно-договорного обязательства.

В контексте развития теории административного процесса безусловный интерес вызывает решение вопроса о возможности рассмотрения в рамках административного судопроизводства споров из административных договоров. Необходимость определения места как в целом административно-договорного процесса, так и порядка рассмотрения возникающих в его рамках споров обусловлена потребностью формирования концептуального подхода к сущности и структуре административного процесса. Вместе с тем положительное решение поставленного вопроса приведет к возникновению двух комплексов норм: материальных и процессуальных. Соответственно данный факт обусловит новые перспективы для развития института административного договора.

В юридической литературе активно обсуждается вопрос формирования в структуре административно-процессуального права следующих институтов: 1) института судебной административно-наказательной юрисдикции; 2) институт административно-спорной юрисдикции [5, 14]. Следует признать предложенную структуру достаточно рациональной. При этом также необходимо отметить, что именно в рамках института административно-спорной юрисдикции должно получить развитие и проблема рассмотрения споров из административных договоров.

Методологическое значение для последующих более глубоких исследований имеет принципиальное решение вопроса о возможности рассмотрения споров, вытекающих из административных договоров, в рамках административного судопроизводства. Применение принципов административного, а не гражданского судопроизводства должно лежать в основе при вынесении решений из индивидуально-конкретных административных договоров.

С учетом современных реалий развития административного судопроизводства представления о порядке рассмотрения споров из административных договоров нуждаются в определенной корректировке. Необходимо еще ответить на ряд принципиальных вопросов о пределах применения норм об административном судопроизводстве к такому роду категории дел. При этом появление специальных норм о порядке рассмотрения дел из административных договоров, возможно, позволит несколько иначе посмотреть на анализируемую проблему.

Список литературы:

1. Проект № 381232-4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (ред., внесенная в ГД ФС РФ) // КонсультантПлюс. ВерсияПроф [Электронный ресурс]. – Электрон. дан. – [М., 2014].
2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10.02.2009 № 2 (ред. от 09.02.2012) «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» // Бюллетень ВС РФ. 2009. № 4.
3. Давыдов К. В. Совершенствование системы судебного контроля за деятельностью публичной администрации в РФ: правовые проблемы и перспективы // Административное судопроизводство в Российской Федерации: развитие теории и формирование административно-процессуального законодательства. Сер.: Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 7. – Воронеж: изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2013.
4. Зеленцов А. Б. Субъективное публичное право: учебное пособие. – М.: РУДН, 2012.
5. Зеленцов А. Б., Кононов П. И., Стахов А. И. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития // Административное право и процесс. 2013. № 12.
6. Иванов А. В. Деятельность арбитражных судов Российской Федерации по рассмотрению дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений // Антология научной мысли: К 10-летию Российской академии правосудия: сб. статей / отв. Ред. В. В. Ершов, Н. А. Тузов. – М., 2008.
7. Козлов Ю. М. Административное право: учебник. – М.: Юрист, 2007.
8. Мегрелидзе М. Р. Становление института разрешения административно-правовых споров. – М.: Юриспруденция, 2008.
9. Писенко К. А. Дела из административных договоров как объект административного судопроизводства // Международный экспертный семинар «Роль административной юстиции в защите прав человека». – М.: Права человека, 2010.
10. Розенфельд В. Г., Стариков Ю. Н. Современные проблемы

формирования теории административного договора // Правовая наука и реформа юрид. образования : сб. науч. тр. Вып. 3 : Публичное право: проблемы современного развития. – Воронеж: изд-во Воронеж. ун-та, 1995.

11. Стариков Ю. Н. Административные суды в России: новые аргументы «за» и «против» / под ред. и с предисл. В. И. Радченко. – М.: Норма, 2004.

References:

1. Draft No. 381232-4 of the “Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation” (edition introduced into the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation) [Proekt № 381232-4 Kodeksa administrativnogo sudoproizvodstva Rossiiskoi Federatsii (red., vnesennaya v GD FS RF)]. *Konsul'tant Plus. Professional version* [Electronic resource], Moscow: 2014.

2. Resolution of the Plenary Session of the RF Supreme Court No. 2 from 10.02.2009 (as amended on 09.02.2012) “On the practice of court cases consideration concerning contesting of decisions, actions (inaction) of public authorities, local self-government bodies, officials, state and municipal employees [Postanovlenie Plenuma Verkhovnogo Suda RF ot 10.02.2009 № 2 (red. ot 09.02.2012) «O praktike rassmotreniya sudami del ob osparivanii reshenii, deistvii (bezdeistviya) organov gosudarstvennoi vlasti, organov mestnogo samoupravleniya, dolzhnostnykh lits, gosudarstvennykh i munitsipal'nykh sluzhashchikh»]. *Byulleten' VS RF – Bulletin of the RF Supreme Court*, 2009, no. 4.

3. Davydov K. V. Improvement of the System of Judicial Control over the Activities of the Public Administration in the RF: Legal Problems and Prospects [Sovershenstvovanie sistemy sudebnogo kontrolya za deyatelnost'yu publichnoi administratsii v RF: pravovye problemy i perspektivy]. *Administrativnoe sudoproizvodstvo v Rossiiskoi Federatsii: razvitie teorii i formirovanie administrativnogo protsessual'nogo zakonodatel'stva – Administrative Proceedings in the Russian Federation: Development of the Theory and Formation of Administrative Procedural Legislation*, Series: Anniversaries, Conferences, Forums, issue 7, Voronezh: publishing house of Voronezh State University, 2013.

4. Zelentsov A. B. *Subjective Public Law: Study Guide* [Subektivnoe publichnoe pravo: uchebnoe posobie]. Moscow: Peoples' Friendship University of Russia, 2012.

5. Zelentsov A. B., Kononov P. I., Stakhov A. I. Administrative Process and Administrative Procedural Law in Russia: Conceptual Problems of Modern Development [Administrativnyi protsess i administrativno-protsessual'noe pravo v Rossii: kontseptual'nye problemy sovremennogo razvitiya]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative Law and Process*, 2013, no. 12.

6. Ivanov A. V. Activities of the Arbitration Courts of the Russian Federation Concerning Consideration of Cases Arising from Administrative and other Public Relations [Deyatel'nost' arbitrazhnykh sudov Rossiiskoi Federatsii po rassmotreniyu del, vznikayushchikh iz administrativnykh i inykh publichnykh pravootnoshenii]. *Antologiya nauchnoi mysli: K 10-letiyu Rossiiskoi akademii pravosudiya: sb. statei – Anthology of Scientific Thought: On the 10th Anniversary of the Russian Academy of Justice: Collection of Articles*, Editor-in-chief V. V. Ershov, N. A. Tuzov, Moscow: 2008.

7. Kozlov Yu. M. *Administrative Law: Textbook* [Administrativnoe pravo: uchebnik]. Moscow: Yurist, 2007.

8. Megrelidze M. R. *Formation of the Institute for Resolution of Administrative-legal Disputes* [Stanovlenie instituta razresheniya administrativno-pravovykh sporov]. Moscow: Yurisprudentsiya, 2008.

9. Pisenko K. A. Cases Arising from Administrative Contracts as an Object of Administrative Court Procedure [Dela iz administrativnykh dogovorov kak ob»ekt administrativnogo sudoproizvodstva]. *Mezhdunarodnyi ekspertnyi seminar «Rol' administrativnoi yustitsii v zashchite prav cheloveka» – International Expert Seminar “The Role of Administrative Justice in the Protection of Human Rights”*, Moscow: Prava cheloveka, 2010.

10. Rozenfel'd V. G., Starilov Yu. N. Modern Problems of Formation the Theory of Administrative Contract [Sovremennye problemy formirovaniya teorii administrativnogo dogovora]. *Pravovaya nauka i reforma yurid. obrazovaniya: sb. nauch. tr. Vyp. 3: Publichnoe pravo: problemy sovremennogo razvitiya – Legal Science and Reform of Legal Education: Collection of Scientific Works, issue 3: Public Law: Problems of Modern Development*, Voronezh: publishing house of Voronezh University, 1995.

11. Starilov Yu. N. *Administrative Courts in Russia. New Arguments “pro” and “con”* [Administrativnye sudy v Rossii. Novye argumenty «za» i «protiv»]. Under edition and with foreword of V. I. Radchenko, Moscow: Norma, 2004.