

5. Council Code of 1649: text and comments / G. V. Abramovitch et al. L.: Nauka, 1987. 448 p.
6. Bulgakov M. B., Yambulganov A. A. Nature preservation enactments: from the Russian Truth to the time of Peter the Great // State and law. 1996. # 8. P. 136–146.
7. Kasso L. A. Russian land law. M., 1906. 437 p.
8. Khauke O. A. Peasant land law. M., 1914. 372 p.
9. Novikov V. N., Postolovsky D. S. Criminal laes. SPb.: Printing house of M. M. Stasyulevitch, 1911. 768 p.

УДК 342.924  
ББК 67.401.0

**Остапенко Игорь Анатольевич**,  
аспирант каф. государственно-правовых дисциплин  
Волгоградского института экономики, социологии и права,  
ведущий юрисконсульт по корпоративному праву ОАО «ВЗ ЖБИ № 1»,  
г. Волгоград,  
e-mail: igorostapenko120983@yandex.ru

## ЭЛЕМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

### ELEMENTS OF ADMINISTRATIVE CONTRACT OF THE REGIONAL LEGISLATION

*Рассматривается ряд нормативно-правовых актов регионального уровня, в которых в большей или меньшей степени можно выявить элементы административного договора. Анализируются структура и содержание соответствующих нормативных актов с целью выявления в них элементов административного договора. Также автором предлагается внести ряд изменений в действующее региональное законодательство для более детального понимания правовой сущности заключаемых соглашений (договоров) Волгоградской области. В частности, в специализированный закон Волгоградской области «О соглашениях (договорах) Волгоградской области».*

*The article deals with the number of regulatory-legal enactments of the regional level, in which the elements of administrative contract can be found in greater or lesser extent. The structure and the content of the relevant regulatory enactments have been analyzed in order to determine the elements of administrative contract. The author has also proposed to introduce the number of changes into the current regional legislation for more detailed understanding of the legal essence of the made contracts (agreements) of Volgograd region. In particular, into the specialized law of Volgograd region «On the contracts (agreements) of Volgograd region».*

*Ключевые слова: административный договор, теория административного договора, практика административного договора, элементы административного договора, государственное управление, региональное законодательство, органы исполнительной власти, форма управления, региональное законодательство, региональные соглашения.*

*Keywords: administrative contract, administrative contract theory, administrative contract implementation, ele-*

*ments of administrative contract, public administration, regional legislation, executive authorities, management form, regional legislation, regional agreements.*

На сегодняшний день институт административного договора находит свое непосредственное управленческое воплощение в правоприменительной деятельности как на федеральном, так и региональном уровне. Но в то же время, в отличие от федерального уровня, применение административного договора на региональном уровне не исследуется вообще или исследуется в незначительном количестве, хотя именно региональный уровень законодательства и правоприменения ориентирован на местные особенности конкретного региона и его непосредственные потребности.

Административный договор – это соглашение двух или более субъектов административного права, одним из которых в обязательном порядке является государственно-властный субъект, нормативной базой соответствующего соглашения являются нормы административного права, цель соглашения – удовлетворение публично-правовых интересов. Правовой режим такого договора содержит административно-правовые элементы, которые не свойственны частному праву. Такое соглашение является юридическим фактом, заключение его означает возникновение административного правоотношения, влекущее установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей субъектов административного договора. С его помощью нормы административного права воплощаются в жизнь, осуществляется перевод абстрактных юридических предписаний в конкретные правоотношения [1, с. 60].

В системе правовых связей административный договор занимает промежуточное место между административным актом, выражающим одностороннее властное волеизъявление компетентного государственного органа

власти, и договором частноправового характера, направленным на удовлетворение частных и имущественных интересов сторон.

Административный договор является правовой формой реализации управленческих действий региональных органов исполнительной власти. Данное утверждение подтверждается тем, что:

- соответствующая правовая форма управления косвенно установлена в ряде нормативно-правовых актов как федерального, так и регионального уровня, что подразумевает наличие нормативно-правового регулирования содержания, процедуры осуществления, основных юридических последствий применения данной формы;
- заключая административный договор, региональные органы исполнительной власти реализуют свои властные полномочия в отношении объектов регионального управления;
- полномочия органов управления и их должностных лиц подзаконны, что означает соответствие формы государственного управления нормативно установленной компетенции применяющего ее органа;
- исполнительно-распорядительное действие выступает в качестве содержания формы, то есть форма должна оформлять собой действие, совершаемое в интересах осуществления регионального управления, а именно исполнительное и(или) распорядительное действие.

Структура административного договора представляет собой совокупность элементов, при наличии которых административный договор считается заключенным, а административно-договорное правоотношение возникшим. К таким элементам административного договора стоит отнести: субъект, объект, предмет, цель и содержание.

Объект административно-договорных правоотношений (то, по поводу чего возникли правоотношения) – это не что иное, как определенные общественные отношения, которые могут и/или должны быть урегулированы нормами административного права, более того, данные общественные отношения могут быть урегулированы с гораздо большей эффективностью при помощи заключения и исполнения административного договора, чем при помощи акта управления органа исполнительной власти.

Под предметом административного договора следует понимать различные социальные процессы, так или иначе связанные с управленческой деятельностью органов исполнительной власти в экономической, социально-культурной и административно-политической сфере.

Под субъектом административного договора следует понимать лицо/орган, определенное административно-правовыми нормами, наделенное определенным административно-правовым статусом (совокупность прав и обязанностей) и административной правосубъектностью.

Содержание административного договора составляют юридические права и обязанности сторон заключаемого соглашения. Такие права и обязанности могут устанавливаться как законом, так и включаться в текст договора по соглашению сторон. Поэтому в каждом конкретном административном договоре может существовать индивидуальный набор прав и обязанностей сторон.

Цель, которую преследует орган исполнительной власти, – удовлетворение публичных интересов, решение общесоциальных задач. В случае изменения обстоятельств, при которых соответствующий административный договор был заключен, что, в свою очередь, влечет утрату цели административного договора, по соглашению сторон или в одностороннем порядке он подлежит изменению или расторжению.

Определяя условия, при совокупности и наличии которых можно говорить о беспорной легальности заключенного административного договора, то есть о его обладании юридической силой, необходимо одновременное соблюдение ряда условий, а именно:

- договор не должен противоречить действующему законодательству. Более того, данное условие должно быть дополнено тем, что административный договор заключается в общепольных и общесоциальных целях. При отсутствии такой цели в договоре или в случае, если содержание условий договора не способствует достижению, не направлено и/или не преследует такую цель, данный договор должен быть признан недействительным;
- договор должен быть заключен в надлежащей форме. Для административного договора должна быть предусмотрена преимущественно письменная форма договора;
- требование к субъекту: договор действителен, если субъект, участвующий в нем, правомочен его заключать и исполнять. То есть субъект управления вправе урегулировать определенные общественные отношения при помощи заключенного административного договора или если есть на то согласие вышестоящего органа управления;
- волеизъявление должно соответствовать внутренней воле субъекта;
- должно наличествовать соблюдение согласительной процедуры подготовки, заключения и, при необходимости, издания соответствующего договора;
- должна быть реальная исполнимость соглашения;
- должно присутствовать указание в договоре всех существенных условий;
- должна предусматриваться определенная процедура выбора контрагента (свободный выбор или выбор на конкурсной основе);
- должно соблюдаться формальное равенство сторон заключаемого и исполняемого административного договора.

Региональные, как и федеральные административные, договоры отличаются от гражданских договоров тем, что содержание такого соглашения не способно в полной мере отвечать признакам и принципам гражданского права по следующим основаниям.

1. Обязательно наличие в качестве одной из сторон договора государственно-властного контрагента. Участвуя в административном договоре, государственный орган выступает как субъект публичного права, его статус определяется данной ему компетенцией, и он должен действовать в общегосударственных и региональных интересах, без извлечения собственной выгоды.

2. Добровольность вступления в правовые отношения (в административном праве добровольность не абсолютная, как в гражданских правоотношениях, а относительная). Свобода вступать или не вступать в административно-договорные отношения не носит характера

абсолютного принципа, как это имеет место в частном праве, ведь зачастую заключение административных договоров не только право, но и обязанность соответствующих субъектов права [2, с. 268, 278]. На сегодняшний день субъекты права (граждане и организации) свободны в заключении административного договора, ни один из субъектов административного договора не обязан против своей воли вступать в договорные отношения. Государство в лице своих органов не может принудить другого субъекта к заключению административного договора, за исключением случаев, когда хозяйствующий субъект обязан в силу закона заключить административный договор (субъекты естественных монополий, казенные предприятия). Государство не может вмешиваться в договорные отношения между участниками договора, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством. Поэтому административный договор – это двусторонний акт, который определяется двумя действующими лицами: с одной стороны – лицо, обладающее свободой заключения договоров (гражданин), а с другой стороны – лицо, обладающее ограниченной свободой на заключение договора (субъект публичного управления), связанное правовыми предписаниями. В ряде областей управленческой деятельности административный орган должен быть лишен права заключения административных договоров, поскольку применительно к таким областям он не должен делать предметом переговоров исключительные полномочия, возложенные на него законодательством (охрана порядка, налогообложение и т. д.).

3. Различия в правовом режиме равноправия и юридической независимости сторон. В административно-договорных правоотношениях наблюдается не отход от принципа власть – подчинение, свойственного публичным отраслям права, а дополнение его принципом формального равенства сторон в договоре. Формальное равенство должно реализовываться не только на стадии возникновения правоотношения (заключения договора), но и при его исполнении, внесении изменений в договор или прекращении его действия.

Гражданин, заключающий административный договор, иногда делает уступки публичному управлению и принимает и претерпевает определенные ограничения (контроль со стороны органа управления за процессом выполнения договора, повышенные штрафные санкции и т. д.), если это ему представляется целесообразным. Это приводит к тому, что расширяются и границы публичного управления, которое отчасти проникает в частную сферу, в свою очередь, граждане и коммерческие лица, заключая административный договор, косвенно реализуют функции государственного управления, приобретают определенные льготы, в качестве контрагента приобретают более надежного партнера. Оба фактора – правовые обязательства органов публичного управления и свобода заключения договоров со стороны граждан – должны учитываться в практике административно-правовых договоров и приводиться в соответствие друг с другом.

4. Различие в целях, преследуемых сторонами при заключении гражданского и административного договоров. Заключая административный договор и вступая в административные правоотношения, государственно-властный контрагент должен абстрагироваться от ка-

кой-либо собственной выгоды, реализуя общественные, публичные цели. В связи с этим ряд авторов отмечают, что административные договоры являются безвозмездными, носят нетоварный характер. Однако присущая договорному процессу эквивалентность, так или иначе, сохраняется и здесь, поскольку договор всегда предполагает взаимные обязательства и взаимовыгоду. «Возмездность» здесь заменяется более широким понятием «эквивалентность» [3, с. 39]. Под эквивалентностью, на наш взгляд, стоит понимать выдачу кредита на льготных условиях, предоставление какого-либо имущества из государственной собственности, налоговые льготы, целевые дотации, субсидии и т. д.

5. Нормативной базой регулирования административных договоров является преимущественно административное законодательство. Административный договор базируется на административно-правовых нормах, но в то же время многие административные договоры имеют комплексный характер и регулируются нормами нескольких областей права: гражданского, финансового, экологического, трудового и т. д.

Поэтому целесообразно использовать (разумеется, в конкретных пределах) устанавливаемые гражданским законодательством общие требования договорного права. Речь может идти о форме договора, случаях его недействительности, сроках, устанавливаемых в договоре, участниках договора и их правовом статусе, исполнении договора, обеспечении исполнения обязательств, определенных в договоре, ответственности за нарушение договора, его изменении и расторжении и др.

6. Уровень диспозитивности сторон административного договора значительно ниже, чем в частных договорах. Свобода участников самостоятельно выбирать тот или иной вариант поведения при заключении административных договоров ниже, чем при заключении гражданско-правовых договоров. Это связано, прежде всего, с тем, что для административно-правового регулирования вообще характерна большая степень императивности и формализованности, чем для частного права. Так, отсутствие соглашения сторон по существенным условиям гражданско-правового договора означает, что стороны не заключили между собой договор. В административном праве договор заключается с целью индивидуализации общей административной нормы, налагающей публичную обязанность. Отсутствие в административном договоре соглашения по какому-либо из условий, определяющих права и обязанности сторон административного договора, означает, что указанный договор не был заключен и в отношениях между его сторонами действует общая норма административного права. Кроме того, возможная мера поведения сторон и возможность формировать условия договора по своему усмотрению более ограничены по сравнению с классическими договорами гражданского права.

7. Преимущественные полномочия органа исполнительной власти по заключаемому и исполняемому административному договору. Орган исполнительной власти, заключивший административный договор, правомочен контролировать его исполнение, знакомиться с содержанием документов, проверять деятельность администрации, организации либо учреждения, вступив-

шего в договорные отношения. Способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в законе и/или договоре.

8. Административные договоры в силу их публично-характера должны заключаться в письменной форме.

В то же время имеется ряд общих черт с гражданско-правовым договором:

- срочность заключаемых договоров;
- взаимная ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора;
- имущественная ответственность сторон;
- относительное равноправие сторон;
- самостоятельное принятие субъектами решения о вступлении в договорные отношения;
- использование схожих правовых конструкций (договор поставки для государственных нужд, договор социального найма и др.);
- эквивалентный, возмездный характер договора.

Региональный административный договор по аналогии с административными договорами, которые заключаются на федеральном уровне, должен иметь определенный процессуальный порядок своего заключения и исполнения. Заключение регионального административного договора – это не что иное, как функция принятия индивидуально-конкретных решений, объединяющих волю двух или более субъектов соглашения. Процесс заключения и исполнения административного договора состоит из определенного набора процессуальных стадий, две из которых являются основными, а одна – факультативной. Каждая стадия включает в себя ряд определенных активных действий органов управления, а именно последовательно сменяющие друг друга процессуальные этапы, которые направлены на урегулирование конкретных общественных отношений в сфере государственного управления.

Процесс заключения административных договоров складывается из шести основных взаимосвязанных этапов:

- изучение управленческой ситуации каждым из участников будущего соглашения;
- выбор и анализ соответствующих норм права;
- выбор вида будущего административного договора, который зависит от сферы его применения;
- выбор будущего партнера административного договора;
- предварительное согласование содержания и условий договора;
- подписание договора его участниками.

Процесс исполнения договора также состоит из четырех этапов:

- планирование исполнения договора;
- проведение ряда практических организационных мероприятий на основе разработанного плана исполнения договора;
- создание структурных подразделений в случае большого объема работ по организации исполнения договора и невозможности передать их уже существующим в составе органа структурным единицам;
- последний этап процесса исполнения договоров – контроль над исполнением договоров, выполнение сторонами условий договора и его прекращение.

Факультативными (дополнительными) этапами заключения и исполнения административного договора могут являться следующие:

- получение одобрения заключенного соглашения вышестоящим органом власти или должностным лицом;
- внесение изменений и дополнений в текст договора, возможность заключения дополнительного соглашения к административному договору, вносящего в текст первоначального договора какие-либо изменения и/или дополнения.

Факультативной стадией может являться анализ и обобщение договорной практики [4, с. 127–145].

Именно таковы теоретические основы института административного договора с учетом региональной специфики его заключения.

В целях настоящего исследования проанализируем практику применения административного закона с учетом вышеобозначенных теоретических положений на региональном уровне, а именно в Волгоградской области. Устав (Основной закон) Волгоградской области от 17.07.1996 № 73-ОД (в ред. от 04.05.2011) содержит ряд норм, предполагающих заключение подобного рода соглашений. Так, в п. 4 ст. 2 Устава Волгоградской области указывается, что международные и внешнеэкономические соглашения, договоры с федеральными органами государственной власти о разграничении предметов ведения и полномочий и иные соглашения Волгоградской области могут быть заключены лишь в случае, если они не противоречат Конституции, законодательству Российской Федерации и настоящему Уставу. В соответствующем пункте примечательно, что помимо перечисленных соглашений Волгоградская область заключает «и иные соглашения». Расширительное толкование соответствующего пункта предполагает, что Волгоградская область может заключать любые договоры, а также смешивать в случае необходимости элементы различных договоров в одном конкретно заключаемом соглашении. Соответственно косвенно предусмотрена возможность для заключения административного договора.

В п. 3 ст. 39 предусмотрено, что в качестве одного из полномочий в сфере законотворчества и взаимодействия с областной думой глава администрации представляет на рассмотрение Волгоградской областной думы проекты законов Волгоградской области об утверждении заключений и расторжений договоров Волгоградской области в порядке, предусмотренном законом Волгоградской области.

В ст. 45 Устава предусмотрено, что органы государственной власти области могут участвовать в управлении объектами федеральной собственности в соответствии с федеральным законодательством и соглашениями с федеральными органами государственной власти.

Д. Н. Бахрах, исследуя виды существующих административных договоров, отмечает, что договоры в сфере управления государственной собственностью являются самостоятельным видом административного договора [5, с. 341].

В п. 1 ст. 4 Закона Волгоградской области от 04.05.2001 № 534-ОД (ред. от 15.10.2009) «О градообразующих организациях Волгоградской области» (принят Волгоградской областной думой 19.04.2001) указывается,

что после принятия Волгоградской областной думой постановления об отнесении организации к категории градообразующих между организацией и Администрацией Волгоградской области в течение месяца заключается соглашение. Буквальное толкование данной правовой нормы предполагает взаимную обязанность по заключению сторон. Региональные органы власти обязаны заключить административный договор, а для градообразующей организации отсутствует свобода выбора заключать или не заключать подобное соглашение.

Закон Волгоградской области от 02.03.2010 № 2010-ОД «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Волгоградской области» в ст. 6 предусматривает заключение инвестиционного соглашения между Волгоградской областью и инвестором, реализующим инвестиционный проект. Так, орган региональной исполнительной власти Администрация Волгоградской области, заключая инвестиционное соглашение, обладает рядом преимущественных полномочий по отношению к своему контрагенту. Именно он определяет процедуру заключения, регистрации, ведения учета инвестиционных соглашений, контроля за соблюдением условий инвестиционных соглашений.

Целями заключения такого соглашения являются повышение инвестиционной активности в Волгоградской области, создание благоприятных условий для обеспечения защиты прав, интересов и имущества субъектов инвестиционной деятельности на территории Волгоградской области. То есть данное соглашение не направлено на удовлетворение частных интересов сторон, а ставит своей целью достижение положительных общесоциальных целей. Невластный контрагент по соответствующему соглашению имеет определенную возмездность в виде налоговых льгот, предоставляемых инвесторам, реализующим инвестиционные проекты, предоставление инвестиционного налогового кредита в порядке, установленном Налоговым кодексом Российской Федерации, освобождение от арендной платы за аренду земельных участков, находящихся в собственности Волгоградской области, в целях осуществления инвестиционной деятельности на арендуемых земельных участках, предоставление государственных гарантий Волгоградской области, предоставление нефинансовых мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, предоставление льгот при аренде объектов недвижимости, находящихся в государственной собственности Волгоградской области и др.

Типовая форма инвестиционного соглашения утверждается Администрацией Волгоградской области, то есть стороны не вправе в полной мере конструировать содержание и форму заключаемого соглашения.

Закон Волгоградской области от 14.09.2001 № 590-ОД (ред. от 30.04.2008) «О соглашениях (договорах) Волгоградской области» является специализированным нормативным актом, регулирующим процесс и порядок заключения региональных соглашений. Проанализируем его более подробно.

В преамбуле указывается, что данный закон направлен на урегулирование порядка заключения, выполнения и прекращения международных соглашений Волгоградской области и соглашений (договоров) Волгоградской

области с субъектами Российской Федерации. То есть по сути именно этот закон должен регулировать весь процесс заключения и исполнения широкого круга договоров, заключаемых на региональном уровне.

Первая глава по своей сути сводится к мысли законодателя о соответствии заключаемого договора федеральному и региональному законодательству.

Во второй главе обозначено, что предложения о заключении соглашений вносятся Волгоградской областной думой или структурными подразделениями Администрации Волгоградской области главе Администрации Волгоградской области. То есть обозначена властная сторона заключаемого соглашения в субъектном составе. Далее прописывается процесс обсуждения и отчасти процесс разрешения преддоговорных споров, возникающих при подписании соглашения. Также в главе второй отчасти затронуты такие вопросы, как виды соглашений, подлежащих утверждению, присоединение Волгоградской области к иным ранее заключенным соглашениям, срок вступления в силу подписанного соглашения, опубликование вступивших в силу соглашений.

В третьей главе рассматриваемого закона отображен порядок добросовестного исполнения взятых на себя обязательств по соглашению, возможность принятия специальных актов региональных органов исполнительной власти, способствующих выполнению условий заключенных соглашений. В последней статье законодателем обозначено, что за невыполнение взятых обязательств соглашения (невластной стороны) органы, в компетенцию которых входит выполнение обязательств по соглашению (договору), представляют главе Администрации Волгоградской области, в Администрацию Волгоградской области предложения о принятии необходимых мер. Из буквального трактования данной статьи можно сделать вывод о том, что органы региональной исполнительной власти не несут ответственности (гражданской, административной, дисциплинарной) за невыполнение взятых на себя обязательств по договору.

В последней, четвертой главе прописаны основания, при наличии которых заключенные договоры прекращаются или приостанавливаются, инициаторы приостановления и прекращения действия соглашения, а также правовые последствия, наступающие после соответствующих действий.

Анализируя статьи этого закона, можно прийти к выводу, что в нем лишь в самом незначительном виде урегулирован порядок заключения и исполнения договоров. Если принят специальный нормативный акт, регулирующий процесс заключения и исполнения договоров, то в нем должны содержаться несколько иные, отличные от гражданско-правовых, содержащихся преимущественно в ГК РФ нормы. Данный закон должен содержать определенную специфику как по пространственному критерию – региональную, так и по видам заключаемых договоров, по предмету правового регулирования, субъектному составу, особому процессуальному порядку его заключения и исполнения. Данный же закон не содержит или содержит в незначительных количествах соответствующие особенности.

В целом данный закон содержит элементы такого правового института, как административный договор,

а именно: государственно властный субъект, определенный предмет заключаемых соглашений, порядок вступления и опубликования соглашений, процесс приостановления и прекращения действий заключенного соглашения. В рассматриваемом законе отсутствуют:

1. Виды возможных соглашений (договоры о взаимодействии и сотрудничестве, различного рода концессии и инвестиционные соглашения, договоры, обеспечивающие государственные нужды, договоры в сфере управления государственной собственностью, договоры о компетенции и т. д.).

2. Возможные варианты субъектных составов заключаемых соглашений (между двумя субъектами исполнительной власти, между субъектом исполнительной власти и государственными организациями, между субъектом исполнительной власти и негосударственными организациями, между субъектами управления и гражданами, между двумя субъектами исполнительной власти).

3. Обязательные условия соглашений (удовлетворение общественного (публичного) либо государственного интереса, определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций, осуществление контроля над его реализацией со стороны органов управления, возможность прекращения соглашения в одностороннем порядке органами (должностными лицами) исполнительной власти при неисполнении или ненадлежащем исполнении принятых обязательств другой стороной).

4. Условия о возмездности (эквивалентности) заключаемого соглашения (заключая региональное соглашение, властный контрагент должен абстрагироваться от какой-либо собственной выгоды, реализуя общественные, публичные цели, для невластной стороны существует присущая договорному процессу «возмездность». «Возмездность» заменяется более широким понятием «эквивалентность». Под эквивалентностью стоит понимать выдачу кредита на льготных условиях, предоставление какого-либо имущества из региональной собственности, налоговые льготы и т. д.).

5. Условия о возможности заключения предварительного договора (так по предварительному договору стороны обязуются заключить в будущем договор о передаче имущества, выполнении работ или оказании услуг (основной договор) на условиях, предусмотренных предварительным договором. Предварительный договор заключается в форме, установленной для основного договора, а если форма основного договора не установлена, то в письменной форме. Несоблюдение правил о форме предварительного договора влечет его ничтожность. Предварительный договор должен содержать условия, позволяющие установить предмет, а также другие существенные условия основного договора. В предварительном договоре указывается срок, в который стороны обязуются заключить основной договор).

6. Основные требования к оформлению договоров (наименование данного договора, преамбула (вводная часть, в которой могут указываться основные цели, дата, место подписания, наименование сторон, предмет правового регулирования, раскрытие используемых терминов и понятий, права и обязанности сторон, ответственность сторон, способы и порядок обеспечения обязательств

сторон, порядок разрешения споров, сведения о регистрации и месте хранения текста документа, указание должности, фамилии, имени, отчества уполномоченного лица, подписывающего договор (соглашение), ссылка на законодательные и иные нормативные правовые акты, применимые к данному договору, подписи сторон и др.).

7. Условия о выборе контрагента по заключаемому соглашению (свободный выбор контрагента по заключаемому соглашению или осуществление выбора партнера по договору на конкурсной основе в форме торгов или аукциона).

8. Условия об изменениях и дополнениях к договорам и соглашениям (изменения и дополнения к договорам вносятся в виде поправок по взаимному согласию сторон путем заключения дополнительных к ним соглашений. Дополнительные соглашения к ранее заключенным договорам являются их неотъемлемой частью и обладают одинаковой юридической силой с текстом основного документа. Их принятие и подписание осуществляются в том же порядке, что и принятие и подписание самого договора).

9. Условие об изменении договора государственным органом в связи с существенным изменением обстоятельств (для государственного органа существенным изменением обстоятельств, дающим ему право в одностороннем порядке вносить обязательные для исполнения контрагентом изменения или в одностороннем порядке расторгнуть договор, является утрата цели договора. Это возможно в том случае, если первоначальные условия договора не будут содействовать удовлетворению публичных интересов полностью или частично. Если изменение обстоятельств приводит к нанесению ущерба только невластной стороне по договору, то администрация (и суд в случае обращения заинтересованной стороны), исходя из публичных интересов, вправе обязать ее выполнить взятые на себя обязательства на невыгодных условиях с соблюдением принципа финансового равновесия).

10. Санкции за неисполнение условий заключенного договора. При неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору невластной стороной орган исполнительной власти вправе расторгнуть его в одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором санкции. Санкции, которые органы управления вправе применять в отношении своего партнера по договору, сводятся к следующим санкциям: в случае задержки исполнения договора орган управления может возложить на другую сторону заранее предусмотренную в договоре ответственность, обязав своего контрагента возместить нанесенный административному органу ущерб с выплатой процентов; лишение специальных налоговых льгот, выданной лицензии.

Подводя итог проведенного исследования, хотелось бы отметить, что в законодательстве Волгоградской области отсутствует такое понятие, как «административный договор», хотя ряд региональных нормативных актов содержат положения о заключаемых соглашениях Волгоградской области, отвечающие ряду признаков административного договора. Данные соглашения не в полной мере отвечают признакам гражданско-правовых договоров, поэтому однозначно квалифицировать их как

частные соглашения, направленные на удовлетворение имущественных интересов сторон, не представляется возможным. Специализированный закон Волгоградской области «О соглашениях (договорах) Волгоградской области» содержит лишь незначительные положения, рас-

крывающие особенности соответствующих региональных соглашений. Думается, необходимо внести ряд корректив в ныне действующий нормативный акт с целью уточнения правовой природы и юридической сущности заключаемых соглашений Волгоградской области.

### БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Остапенко И. А. Теория административного договора : монография. Волгоград: Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 2011. 148 с.
2. Старосыцк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959. 330 с.
3. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. 93 с.
4. Остапенко И. А. Административный акт и административный договор как правовые формы государственного управления. Волгоград: Изд-во Волгогр. ин-та экономики, социологии и права, 2010. 188 с.
5. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов, М., 2000. 640 с.
6. Остапенко И. А. К вопросу о стадиях административно-договорного процесса // Вестник Евразийской академии административных наук. 2010. № 2(11). С. 74–84.

### REFERENCES

1. Ostapenko I. A. Theory of administrative agreement : monograph. Volgograd: Publishing house of Volgograd institute of economics, sociology and law, 2011. 148 p.
2. Starostsyak E. Legal forms of administrative activity. M., 1959. 330 p.
3. Demin A. V. General issues of the theory of administrative agreement. Krasnoyarsk, 1998. 93 p.
4. Ostapenko I. A. Administrative act and administrative agreement as legal forms of the state management. Volgograd: Publishing house of Volgograd institute of economics, sociology and law, 2010. 188 p.
5. Bakhralh D. N. Administrative law of Russia : text book for high schools, M., 2000. 640 p.
6. Ostapenko I. A. To the issue of the stages of administrative agreement process // Bulletin of Eurasia academy of administrative sciences. 2010. # 2(11). P. 74–84.

---

УДК 349.412  
ББК 67.407

Доржи-Горяева Эльза Владимировна,  
аспирант каф. гражданского права и процесса,  
Волгоградского института бизнеса,  
помощник судьи Элистинского городского суда, г. Элиста,  
e-mail: Elistasud@rambler.ru

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ОСНОВА ОБОРОТА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ В ПРЕДЕЛАХ ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ТЕРРИТОРИЙ

### LEGISLATIVE BASIS OF LAND PLOTS TURNOVER WITHIN SPECIALLY PROTECTED TERRITORIES

*В данной статье автор анализирует правовую базу, регулирующую отношения в сфере приобретения, ограничения и прекращения прав на земельные участки в пределах земель особо охраняемых территорий. Автор использует официальную статистику в качестве сведений, убеждающих в масштабе объекта правового регулирования, а также иллюстрирующих соотношение форм собственности на земли данной категории, и называет специфические черты, присущие правовым отношениям в этой сфере. Подробно проанализированы наиболее важные правовые акты, служащие источником правового регулирования оборота земельных участков в пределах особо охраняемых территорий.*

*In the present article the author has analyzed the legal basis regulating the relations in sphere of acquisition, restriction and termination of the rights on the land plots within the specially protected territories. The author has used the official statistics as the information justifying the scale of the object of legal regulation, as well as illustrating the ratio of the forms of ownership of the said category lands; and has stated the specific features inherent in legal relations in this sphere. The most important legal enactments serving as the source of legal regulation of the land plots turnover within the specially protected territories have been analyzed in details.*

*Ключевые слова: земельный участок, право собственности, земли особо охраняемых территорий, ис-*