

УДК 342.924

ПРОЛЕГОМЕНЫ К КОНЦЕПЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-
ДОГОВОРНОГО ОБЯЗАТЕЛЬСТВА:
КАУЗА АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА

Л. В. Щербакова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 16 марта 2012 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию причин формирования конструкции административно-договорного обязательства. Анализируется влияние цели сделки на отраслевую дифференциацию обязательственных правоотношений, рассматривается специфика двойной каузальности административного договора.*

Ключевые слова: *административный договор, административно-договорное обязательство, кауза сделки, государственное управление, публичный интерес.*

Abstract: *the article is devoted to research of formation sources of the administrative contractual obligation. In particular, it analyzes the impact of the causa at the branch differentiation of obligations legal relationships and specifics of double causality of the administrative contract.*

Key words: *administrative contract, administrative contractual obligation, causa, state administration, public interest.*

Совершенствование и развитие системы государственного управления в современном мире связано с отказом от господствовавшего ранее представления об исключительно властно-императивной природе управленческих действий и переходом к признанию необходимости и возможности применения частноправовых инструментов и методов регулирования общественных отношений в сфере административного права. Данное изменение детерминировано как общеправовой тенденцией к синтезированию частного и публичного права, так и становлением новой концепции взаимодействия государства и гражданского общества, в рамках которой органы государства делегируют часть своих функций субъектам частного права, оставляя за собой координационные и контрольно-надзорные функции. Таким образом, в настоящее время все большее количество правоотношений, прежде основанных на принципах субординации, формируется в областях саморегулирования, существование которых немислимо без элементов диспозитивности.

Указанные обстоятельства послужили причиной формирования конструкции административного договора, дискуссии о допустимости использования которой, завершившиеся в странах Западной Европы в середине XX века законодательным закреплением административно-договорных механизмов, все еще продолжают в национальной правовой доктрине.

Представляется, что такое положение отчасти вызвано следующими факторами. Преобладающее большинство диссертационных работ, посвященных рассматриваемой проблематике, содержат исследование и оценку готовых идентифицирующих критериев административных договоров, выработанных французской или немецкой правовой доктриной и практикой и сгенерированных в соответствии с национальными особенностями указанных стран. В связи с этим полученные выводы сведены, по сути, к перенесению европейской модели административно-договорных обязательств в российское законодательство с минимальным уровнем адаптации к отечественным правовым реалиям. За счет этого теоретическая база административного договора не обогащается и научная мысль не получает дальнейшего развития. И это при том, что даже в общемировом масштабе конструкция административно-договорного обязательства является одной из самых «молодых» правовых конструкций и никакая правовая система не может претендовать на априорность полученных выводов. В итоге в национальной доктрине отсутствует цельная концепция административно-договорного обязательства и, как следствие, надлежащая комплексная законодательная регламентация данных правоотношений.

Анализ последних новелл в административном законодательстве позволяет прийти к выводу о том, что при отсутствии базового регулирования административно-договорного обязательства происходит несистематизированное внедрение в практическую сферу его отдельных видов. Такая непоследовательность в правовой регламентации может привести к существенным трудностям в практике применения ряда нормативных правовых актов.

Так, с 2005 г. в Российской Федерации действует Федеральный закон «О концессионных соглашениях»¹, нормы которого формируют порядок заключения и реализации публичного договора концессии.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2009 г. № 796² установлена правовая регламентация Многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ). В июле 2010 г. принят Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»³, предусматривающий в рамках механизма функционирования МФЦ,

¹ О концессионных соглашениях : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (в ред. Федерального закона от 19.07.2011 г. № 246-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126 ; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4594.

² О некоторых мерах по повышению качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг : постановление Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 41. Ст. 4782.

³ Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (в ред. Федерального закона от 03.12.2011 г. № 383-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31. Ст. 4179 ; 2011. № 27. Ст. 3873.

заключение соглашений о взаимодействии с участием органов государственной власти.

В настоящее время разработан проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе»⁴, основной целью принятия которого является преобразование системы госзакупок в федеральную контрактную систему, основанную на принципах прогнозирования и планирования, содержащую новые подходы к заключению контрактов.

«Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» в качестве стратегических ориентиров долгосрочного социально-экономического развития государства указывает на «развитие частно-государственного партнерства, направленного на снижение предпринимательских и инвестиционных рисков, прежде всего в сферах исследований и разработок, распространения новых технологий, развития транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры»⁵. На сегодняшний день в федеральном законодательстве отсутствует правовая регламентация государственно-частного партнерства (далее – ГЧП)⁶. Концессионные соглашения, получившие правовое закрепление, можно рассматривать только в качестве одного из множества вариантов схем взаимодействия между государством и частным сектором экономики, существующих в международной практике ГЧП.

Качественное и эффективное регулирование данных правоотношений возможно только с позиции понимания того, что все виды соглашений, которые закреплены в указанных нормативных правовых актах представляют собой административно-договорные обязательства. Отсутствие системного подхода к новым формам управленческой деятельности и игнорирование общности их правовой природы не позволяют сформировать целостное нормативно-правовое регулирование и порождает принятие условно специальных законов (*lex specialis*) без «общего» нормативно-правового регулирования (*lex generalis*). Оптимальным решением указанной проблемы может выступить только принятие отдельного федерального закона, предусматривающего комплексное регулирование административно-договорных обязательств, которое, однако, невозможно при отсутствии цельной теоретической концепции.

Целесообразно начать исследование административно-договорных обязательств не с анализа критериев, выработанных зарубежной док-

⁴ Проект Федерального закона «О федеральной контрактной системе». URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=119096> (дата обращения: 18.01.2012).

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489 ; 2009. № 33. Ст. 4127.

⁶ При этом необходимо отметить существование специальных законов, регулирующих ГЧП, действующих в ряде субъектов Российской Федерации. См., например: Закон Ставропольского края от 12 октября 2009 г. № 67-кз «О государственно-частном партнерстве в Ставропольском крае». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

триной, а с обнаружения первоначальных факторов, сгенерировавших возможность расщепления договорных отношений с участием органов государственной власти на две самостоятельные группы, различные по своему содержанию и отраслевой принадлежности. Иными словами, теоретико-прикладную ценность составляет определение коренных причин, в результате действия которых конструкция гражданско-правового договора является непригодной для данных правоотношений и нуждается в замене на конструкцию административного договора.

Прежде всего, необходимо обратиться к правовой теории и положениям цивилистики. Одним из средств, обеспечивающих соприкосновение права с окружающей действительностью, является модель юридического факта, под которым традиционно понимают конкретные жизненные обстоятельства, с которыми правовые нормы связывают возникновение, изменение или прекращение правоотношений. Согласно классическому подходу, основанному на учении Ф.-К. фон Савиньи⁷, юридические факты подразделяются на события и действия. Действия бывают правомерными и неправомерными. Правомерные действия разделены на юридические акты и юридические поступки. Одним из юридических актов, а именно правомерных действий, характеризующихся направленностью воли субъекта на достижение правового результата, выступает сделка⁸.

Ключевым понятием для теории сделок является *causa* – цель, причина, основание сделки (или же *causa* предоставления). Единство в переводе и определении значения данного понятия отсутствует. К примеру, Латинско-русский словарь к источникам римского права, составленный Ф. М. Дыдынским, насчитывает около 30 различных значений данного термина⁹. Можно констатировать, что проблема понимания каузы относится к числу основных и извечных проблем цивилистики.

Применительно к каузе договора Г. Ф. Шершеневич указывал, что «когда говорят об основании договора, имеют в виду при этом не наличность цели, потому что бесцельных договоров нет, и не интерес, потому что отношение, лишенное интереса, не создает права, а следовательно, и не имеет юридического значения, и не мотив, побуждающий лицо вступать в обязательственные отношения, потому что обязательство безразлично с юридической точки зрения. Под основанием (*causa*) договора, таким образом, понимается ближайшая и непосредственная причина обязанности»¹⁰.

Н. Л. Дювернуа предлагал понимать под каузой «цель или причину», отличную от мотива сделки, при том, что «естественная каузальность во-

⁷ См.: *Гримм Д. Д.* Основы учения о юридической сделке в современной немецкой доктрине пандектного права. Прологомены к общей теории гражданского права. СПб., 1900. Т. I. С. 1–3, 247.

⁸ См.: *Красавчиков О. А.* Теория юридических фактов в советском гражданском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1950. С. 10.

⁹ См.: *Дыдынский Ф. М.* Латинско-русский словарь к источникам римского права. Варшава, 1896. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁰ *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. 11-е изд. М., 1915. Т. 2. С. 82–85.

леизъявления исчезает и уступает место каузальности юридической, которая и определяет собой весь состав сделки со стороны ее содержания»¹¹.

По мнению О. А. Красавчикова, кауза как правовая цель представляет «субъективно желаемое для ее участников возникновение, изменение и прекращение их прав и обязанностей, которое должно произойти после совершения сделки и ее исполнения», приводя в качестве примера «достижение правового результата в виде перенесения права собственности на имущество от продавца в договоре купли-продажи»¹².

К. А. Новиков отмечает, что «кауза сделки представляет собой не что иное, как непосредственную цель ее совершения, состоящую в том, чтобы по выполнении заданных этой сделкой действий ее участники достигли бы взаимного материально-юридического результата, типичного для этого вида их деятельности»¹³. Аналогичных взглядов придерживаются Е. Ю. Добрынин¹⁴ и ряд других авторов¹⁵.

С точки зрения Д. Д. Гримма, кауза является «ожидаемым объективным результатом сделки», не тождественным понятию цели, ради которой сделка заключается¹⁶.

М. В. Кротов полагает, что под каузой следует понимать основание сделки, отличное от ее цели и мотива, а именно типичный юридический результат, который должен быть достигнут исполнением сделки¹⁷.

Тождественной позиции придерживается В. В. Кулаков, указывая, что кауза – это «типовой юридический результат, установленный законом, с которым стороны конкретной сделки должны соотносить свои конкретные цели и имеющие правовое значение мотивы»¹⁸. Подобным образом кауза сделки трактуется О. Н. Садиковым¹⁹.

¹¹ *Довернуа Н. Л.* Чтения по гражданскому праву. Т. 2 : Учение о вещах. Учение о юридической сделке / под ред. и с предисл. В. А. Томсинова. М., 2004. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹² Советское гражданское право / под ред. О. А. Красавчикова. М., 1972. Т. 1. С. 167–168.

¹³ *Новиков К. А.* Об абстрактных и каузальных сделках и обязательствах // Закон. 2010. № 11. С. 86.

¹⁴ См.: Гражданское право : учеб. для вузов / под ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгало. М., 2001. Ч. 1. С. 197–198.

¹⁵ См., например: *Белов В. А.* Гражданское право. Общая часть : учебник. М., 2002. С. 223 ; *Гражданское право России : учебник / под ред. З. И. Цыбуленко.* М., 1998. Ч. 1. С. 180.

¹⁶ См.: *Гримм Д. Д.* Лекции по догме римского права [воспроизводится по пятому изданию. Петербург, 1916 г.]. М., 2003. Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

¹⁷ См.: Гражданское право : учебник : в 3 т. 6-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2008. Т. 1. С. 282.

¹⁸ *Кулаков В. В.* О критериях разграничения договора оптовой купли-продажи и договора поставки по законодательству Российской Федерации // Коммерческое право : актуальные проблемы и перспективы развития : сб. ст. к юбилею д-ра юрид. наук, проф. Бориса Ивановича Пугинского / сост. Е. А. Абросимова, С. Ю. Филиппова. М. : Статут, 2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

¹⁹ См.: Гражданское право России. Общая часть : курс лекций / отв. ред. О. Н. Садиков. М., 2001. С. 319.

В. А. Рясенцев определяет каузу в качестве непосредственного правового результата, к которому стороны (сторона) стремятся, совершая сделку, и в то же время как цель, выступающую типичной и постоянной для данного вида сделок²⁰.

В судебной практике употребление термина «кауза» проводится крайне разобщенно. Так, в одном Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда содержится следующий вывод: «Цель сделки всегда носит правовой характер. Каждому виду сделок присуща своя, определенная правовая цель, которая оказывается основанием сделки (кауза). Осуществление цели сделки должно совпадать с ее правовым результатом»²¹. Другое Постановление этой же судебной инстанции включает формулировку, согласно которой договор, для признания его заключенным, «должен обладать каузой (основанием), указывать на правовую цель и иметь существенные условия»²². Пятнадцатый арбитражный апелляционный суд при анализе содержания договора указывает, что «по своей направленности (каузе) его следует отнести к договорам о передаче имущества в пользование (аренде)»²³. Этим же судом в ином Постановлении отмечается, что «кауза сделки – переход права собственности – не состоялась»²⁴.

Резюмируя изложенное, подчеркнем, что в целом, несмотря на многообразие формулировок и подходов, проблема понимания каузы сделки сводится к противопоставлению правовой цели правовому результату, что является не совсем корректным, ввиду того, что эти категории отражают процесс развития намерения субъекта в динамике. Постановка цели в пространственно-временном измерении относится к прошлому и, соответственно, предшествует появлению результата, который лежит в сфере будущего и связывается с исполнением возникшего обязательства. Особого внимания заслуживает позиция И. Б. Новицкого: целью сделки выступает предвосхищение в сознании результата, на достижение которого направлены действия²⁵.

В рамках данного исследования представляется необходимым взять за основу понимание каузы, предложенное В. С. Емом, согласно которому

²⁰ См.: *Рясенцев В. А.* Сделки по советскому гражданскому праву. М., 1951. С. 9.

²¹ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 9 сентября 2011 г. по делу № А42-761/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²² Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 3 ноября 2011 г. по делу № А56-22478/2011. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²³ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12.07.2010 г. по делу № А53-27863/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁴ Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.08.2010 г. по делу № А32-25099/2009. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁵ См.: *Новицкий И. Б.* Сделки. Исковая давность. М., 1954. С. 23.

кауза выступает основанием сделки, а именно типичной для определенного вида сделок правовой целью, ради которой они совершаются. Реализованная правовая цель воплощается в виде правового результата. При этом В. С. Ем отмечает, что правовую цель следует отличать от социально-экономической цели субъектов сделки, а также от мотива, как осознанной потребности, ввиду того, что данные явления в подавляющем большинстве случаев безразличны с точки зрения права²⁶. Отдельно следует отметить, что наличие каузы характеризует все гражданско-правовые сделки²⁷ и выступает, по сути, одним из основных критериев для классификации обязательственных правоотношений.

Соответственно, у любого гражданско-правового договора, как двусторонней или многосторонней сделки, есть кауза. В рамках данной статьи особой значимостью обладает раскрытие механизма формирования каузы и правового результата в частноправовых договорных отношениях.

Представляется, что, в самом упрощенном виде, процесс обозначения каузы гражданско-правового договора начинается с обособленного формирования и осознания определенных потребностей и мотивов, двумя субъектами права. Необходимо подчеркнуть, что и потребности и мотивы этих субъектов абсолютно различны и субъективны. Затем, так же обособленно, происходит становление воли – внутреннего намерения, желания субъекта, направленного на достижение определенного правового результата. На данном этапе правовой результат рассматривается индивидуализированно, применительно к каждому субъекту в отдельности и еще не составляет модели правового результата обязательства. Наконец, на следующем этапе путем согласования автономных волеизъявлений происходит трансформация двух различных обособленных групп потребностей, мотивов и воли в единую каузу сделки. Появляется сделка как юридический факт, порождающий обязательственное правоотношение, в структуре которого заложен детальный механизм реализации правовой цели. При условии надлежащего исполнения обязательства цель сделки будет реализована и воплощена в необходимом правовом результате. Отметим, что, хотя полученный благодаря реализации единой каузы правовой результат является единым, он может быть дифференцирован между сторонами договора и условно разделен на два индивидуальных и отличных друг от друга правовых результата.

Необходимо акцентировать внимание на следующем: в гражданско-правовом договоре изначальное различие в потребностях, мотивах и интере-

²⁶ В цивилистической доктрине ведется дискуссия о правовом значении мотива в условиях сделок, однако полагаем излишним останавливаться на данном вопросе, ввиду того, что его рассмотрение не связано с объектом проводимого исследования (см.: Суханов Е. А. Гражданское право : в 4 т. Т. 1 : Общая часть : учеб. для студентов вузов, обучающихся по направлению 521400 «Юриспруденция» и по специальности 021100 «Юриспруденция» / отв. ред. Е. А. Суханов. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 442–445).

²⁷ См.: Кривцов А. С. Абстрактные и материальные обязательства в римском и в современном гражданском праве. Юрьев, 1898. С. 181.

сах субъектов, лежащих в основе сделки, не влияет на возможность формирования единой каузы договора и не отражается в ее формулировке.

Думается, в контексте теории юридических фактов может рассматриваться любой договор независимо от его отраслевой принадлежности. Административный договор, как и гражданско-правовой, представляет собой двух- или многостороннюю сделку, и в связи с этим он также должен обладать каузой.

В доктрине административного права не анализировалась сделочная каузальность административных договоров. В рамках исследований, посвященных данной тематике, имеются лишь различные упоминания о цели административного договора.

Органы исполнительной власти в административном договоре, по мнению Ю. Н. Старилова, «преследуют цель эффективного осуществления задач публичной (государственной) службы, созданной, в свою очередь, в целях удовлетворения государственных или общественных интересов»²⁸.

Рассмотрение цели достижения публичных общественных интересов, как необходимой характеристики административного договора, предлагается Л. А. Мицкевичем²⁹.

С. В. Курчевская указывает, что в административном договоре «глобальная цель – удовлетворение публичных потребностей – конкретизируется в каждом договоре, оставаясь публичной по сути»³⁰, а также «цель договора – защита и обеспечение удовлетворения публичных интересов»³¹.

При исследовании административного договора А. С. Ротенберг приходит к выводу о том, что цель относится к числу программных условий, отражающих его содержание, как акта управления, при этом он указывает, что «на уровне договора как соглашения двух или более субъектов административного права абстрактный публичный интерес получает свое конкретное выражение, обозначая тот социально значимый результат, на достижение которого направлено совместное волеизъявление сторон»³².

В качестве особенности административного договора И. Ю. Синдеева выделяет цель его заключения, «которой является не только правовой результат (как у любого договора вообще без учета отраслевой принадлежности), а публично-правовой интерес»³³.

²⁸ Административное право : учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2010. С. 490.

²⁹ Мицкевич Л. А. Административные договоры в Германии и России // Договор в публичном праве : сб. науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. М., 2009. С. 183.

³⁰ Курчевская С. В. Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : дис. ... канд. юр. наук. Воронеж, 2002. С. 11.

³¹ Там же. С. 101.

³² Ротенберг А. С. Административный договор : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006. С. 10–17.

³³ Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 66.

Представляется, что именно кауза административного договора в конечном итоге предопределяет коренное отличие административно-договорных обязательств от гражданско-правовых. Данные особенности наиболее ярко проявляются при анализе модели субординационного административного договора, заключаемого между субъектом публичного права и субъектом частного права.

Суть отличия состоит в следующем. На начальном этапе становления правоотношения, как и в гражданско-правовом договоре, происходит формирование и выделение определенных потребностей и мотивов деятельности. Все это, в равной мере, присуще и субъекту частного права, и субъекту публичного права, с единственной оговоркой о том, что под потребностями субъекта публичного права необходимо понимать общественные потребности, а мотивом, на наш взгляд, следует считать реализацию функции государственного управления. Аналогично гражданско-правовым сделкам происходит формирование воли.

Отличительная особенность проявляется при трансформации данных исходных начал в каузу сделки. В административном договоре вместо формирования единой каузы, не привязанной к субъективным интересам и выражающей синтезированную правовую цель сторон, происходит формирование двух кауз (целей, оснований сделки), каждая из которых имеет юридическое значение и непосредственно влияет на действительность договора. Кауза-1 (обозначим ее в качестве основной каузы), перманентно присущая любому административному договору, выражается в удовлетворении публичного интереса, а кауза-2 (непосредственная кауза) может иметь различное содержание в зависимости от вида договорного обязательства (освоение территории, строительство дороги и т.д.). Примечательно, что непосредственная кауза сгенерирована аналогично гражданско-правовой, в то время как основная кауза не является результатом трансформации потребностей и мотивов субъекта частного права, а отражает исключительно потребности и мотивы публичного субъекта.

Именно наличие основной каузы определяющим образом влияет на формирование административно-договорного обязательства и привносит в его структуру элементы, не свойственные гражданско-правовому обязательству, именуемые в национальной административной доктрине прерогативами публичного субъекта. Это объясняется тем, что реализация публичного интереса, как интереса общества в целом, затрагивающего каждого субъекта, должна быть всесторонне гарантирована. Административно-договорное обязательство следует формировать таким образом, чтобы составляющие его содержание права и обязанности позволяли как можно более минимизировать риски наступления неблагоприятных последствий его неисполнения.

Непосредственная кауза отражает конкретную типовую специфику административно-договорного обязательства и интересы как публично-правового, так и частноправового субъекта. На ее основе возможно построение классификации административно-договорных обязательств. Прежде всего, непосредственные каузы следует разделить на те, кото-

рые лежат в основе договоров, порождающих обязательства, связанные с делегированием осуществления публичной службы, и положенные в основу договоров, не предусматривающих делегирования. К примеру, среди первых можно выделить осуществление концессии и реализацию государственно-частного партнерства. К числу вторых следует отнести аутсорсинг, осуществление строительных работ, поставок и услуг для публичных субъектов, а также прохождение государственной службы на контрактной основе.

Еще одним следствием двойной каузальности в административном договоре выступает эффект «умножения правового результата», не свойственный гражданско-правовому договору. Различие заключается в том, что исполнение гражданско-правового договорного обязательства порождает единый правовой результат, который, как ранее отмечено, можно с легкостью разделить на два индивидуальных правовых результата. В то время как правовой результат, полученный при исполнении административно-договорного обязательства, с необходимостью включает неделимую составляющую – удовлетворение общественных интересов.

В соответствии с п. 1 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) публичные образования выступают в гражданских правоотношениях на равных началах с иными субъектами³⁴. Данная норма закрепляет принципиальную возможность участия публичных субъектов в качестве стороны частноправового договора, построенного на принципах равенства. Представляется, что заключение таких частноправовых договоров субъектом публичного права возможно в рамках правоотношений, в которых действия субъекта публичного права не имеют непосредственной цели удовлетворения публичного интереса. В них отсутствует вышеобозначенная основная кауза, и, соответственно, для гражданско-правового механизма регулирования остается безразличным публично-правовой статус субъекта, а обязательство не подвергается деформации и выглядит стандартно для данной группы частноправовых отношений³⁵.

При этом мотив у данных гражданско-правовых договоров идентичен мотиву административно-правового и также представляет собой реализацию функции государственного управления. Это связано с тем, что мотив в договоре является непосредственным выражением компетенции субъекта публичного права, которая проявляется в любых его действиях независимо от характера и отраслевой принадлежности³⁶.

³⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации : Часть первая от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. Федерального закона от 06.04.2011 г. № 65-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301 ; 2011. № 15. Ст. 2038.

³⁵ Хрестоматийным примером подобных договорных обязательств является покупка канцелярских принадлежностей органом исполнительной власти.

³⁶ В цивилистике также присутствуют попытки дифференциации договорных отношений государства. К примеру, по мнению Т. А. Терещенко, наряду с договорными обязательствами, характеризующимися равенством положения государства и иных субъектов, существуют такие договорные обязательства, в которых «пуб-

Конструкция административно-договорного обязательства, по сути, характеризует существование в сфере правового регулирования обратной связи, а именно для заключения гражданско-правового договора государство должно «сравнивать» правомочия с частными субъектами и реализовывать типичные частноправовые цели, в административном договоре частный субъект «дотягивается» до публичного уровня, реализуя наравне с частными целями цели публичные.

Прежде чем подводить итоги и обобщать полученные выводы, необходимо отметить, что в соответствии с западноевропейской традицией цели договора не придается приоритетного значения при характеристике административно-договорного обязательства. Так, ученые, занимающиеся исследованием немецкой модели административного договора, единогласно утверждают, что публичная цель еще не свидетельствует об административно-правовом характере отношений³⁷. В частности, это связано с тем, что в Германии субъекты публичного права свободны в выборе формы договорных отношений и в одном и том же случае могут воспользоваться как частноправовым, так и публично-правовым договором.

Что касается Франции, то «исполнение миссии публичной службы», наравне с критерием наличия условий, выходящих за рамки общего права, выступает определяющим при выявлении административно-правовой природы договора. Под публичной службой принято понимать «любую деятельность, направленную на удовлетворение потребности, представляющей общий интерес»³⁸. Однако каждый критерий признается самостоятельным и достаточным, поэтому возможно признание административным договора только по той причине, что его условия выходят за рамки общего права³⁹.

Для национальной правовой системы более удобным и эффективным выступает использование каузальной модели, так как, с одной стороны,

личные образования являются *исключительными субъектами* (курсив автора). В частности, отдельными видами признаются такие обязательства, как поставка, подряд и научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы, выполняемые для государственных и муниципальных нужд... государственный займ» (см.: Гражданское право : учебник : в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева. М., 2011. Т. 1. С. 361).

³⁷ См., например: *Рихтер И., Шунперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву : учеб. пособие : пер. с нем. М., 2000. С. 337 ; *Манссен Г.* Публично-правовой договор в Германии // Договор в публичном праве : сб. науч. ст. / под ред. Е. В. Гриценко, Е. Г. Бабелюк. С. 165 ; *Васильева А. Ф.* Договоры в сфере предоставления публичных услуг : сравнительно-правовой анализ // Там же. С. 196 ; *Маскаева И. И.* Субординационный административно-правовой договор в германском праве // Там же. С. 207.

³⁸ Децентрализация управления в зарубежных государствах / Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве Российской Федерации. М., 2009. С. 260.

³⁹ См., например: Общие сведения об административном праве во Франции. 3-е изд. Рос.-фр. серия «Информационные и учебные материалы». М., 1995. С. 89 ; *Ведель Ж.* Административное право Франции / пер. с фр. Л. М. Энтина ; под ред. М. А. Крутоголова. М., 1973. С. 165–167.

ее применение гарантирует более высокий уровень правовой определенности при выявлении природы договорных отношений с участием субъектов публичного права и тем самым снижает возможность субъективного судебного усмотрения; с другой стороны, данная модель в большей мере отражает саму сущность административно-договорного обязательства и первопричины формирования данной конструкции.

Резюмируя вышеизложенное, целесообразно выделить следующие параметры каузальной модели административно-договорного обязательства.

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 может послужить основой для их дальнейшей классификации и систематизации.

В-третьих, мотивом, положенным в основу административного договора, является реализация функции государственного управления. При этом данный мотив не является признаком, характеризующим административно-договорное обязательство, ввиду того, что он наличествует и в гражданско-правовом договоре.

Воронежский государственный университет

Щербакowa Л. В., аспирант кафедры административного и муниципального права

E-mail: lilien.vi@yandex.ru

Тел.: 8-950-770-28-15

Voronezh State University

Scherbakova L. V., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

E-mail: lilien.vi@yandex.ru

Tel.: 8-950-770-28-15