

СТАДИЯ ИСПОЛНЕНИЯ В МЕХАНИЗМЕ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНОГО ПРАВООТНОШЕНИЯ

Л. В. Щербакова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 25 февраля 2013 г.

**Аннотация:** статья посвящена исследованию места исполнения административно-договорного обязательства в механизме правового регулирования административно-договорного правоотношения. В частности, анализируется содержание исполнения как акта реализации субъективных публичных прав и обязанностей.

**Ключевые слова:** административно-договорное обязательство, исполнение административно-договорного обязательства, механизм правового регулирования, акт реализации прав и обязанностей.

**Abstract:** the article is devoted to research the point of the performance in the mechanism of legal regulation of the administrative contractual legal relationship. In particular, it analyzes the content of performance as an act of realization public legal rights and duties.

**Key words:** administrative contractual obligation, performance of administrative contractual obligation, mechanism of legal regulation, act of realization public legal rights and duties.

Обязательство возникает для того, чтобы быть исполненным. Данная аксиома в равной мере справедлива как в отношении гражданско-правовых, так и в отношении административно-договорных обязательств. Посредством исполнения происходит реализация цели сделки, достижение необходимого правового результата и в конечном итоге удовлетворение интересов сторон. Ф. К. Савиньи указывал, что исполнение обязательства составляет его сущность<sup>1</sup>. Научное исследование процесса исполнения административно-договорного обязательства как одного из явлений объективной действительности, преломляемого через призму механизма правового регулирования, в большей степени характеризует специфику правоотношений, так как динамика исполнения раскрывает уникальную правовую природу обязательства, возникающего из административного договора. Особое значение исполнения административно-договорного обязательства заключается в том, что с его помощью достигается баланс публичных и частных интересов и удовлетворение государственных и общественных потребностей. Эта цель не характерна для частноправового исполнения. Так, С. В. Сарбаш, анализируя мнения некоторых ученых, отмечает, что «с общеправовых позиций, наверное, можно говорить о том, что с помощью исполнения обязательств достигаются в том числе и

---

<sup>1</sup> См.: Савиньи Ф. К. Обязательственное право / пер. с нем. В. Фукс, Н. Мандро. М., 1876. С. 6.

цели общества в целом, однако с гражданско-правовой точки зрения исполнение обязательства достигает цели, поставленной его участниками (должником и кредитором). Общество в целом, не являясь участником обязательства (а оно не может быть участником обязательства *a priori*), с юридической точки зрения не достигает исполнением обязательства никакой цели и достигнуть не может, поскольку не является субъектом гражданского права»<sup>2</sup>. Именно наличие непосредственного юридическо-го эффекта исполнения административно-договорного обязательства для неопределенного круга лиц с помощью достижения цели удовлетворения публичных интересов отличает данные правоотношения от цивилистических. С практической точки зрения эффективность государственного управления в сфере административных договоров неразрывно связана с достаточностью правовой регламентации института исполнения административно-договорных обязательств и контроля за их исполнением. Этими причинами предопределяется необходимость многоаспектного анализа исполнения административно-договорного обязательства и определения его места в структуре механизма правового регулирования административно-договорного правоотношения.

Прежде всего, необходимо отметить, что исполнение административно-договорного обязательства в механизме правового регулирования соответствует стадии реализации прав и обязанностей, и с этой позиции исполнение представляет собой акт реализации субъективных публичных прав и обязанностей, который в теории права рассматривается в качестве юридически значимого результативного действия субъектов, в котором реально осуществляются выраженные в правах и обязанностях меры поведения – возможности и требования<sup>3</sup>. На данной стадии происходит достижение правовых целей субъектов, осуществляются те действительные связи и взаимодействия, для возникновения которых был задействован механизм правового регулирования, ей всегда сопутствует появление реального эффекта правового воздействия. Согласно классическому подходу, после совершения актов реализации прав и обязанностей завершается действие механизма правового регулирования, происходит окончательный перевод общих предписаний в фактическое, реальное поведение, на которое была направлена воля законодателя<sup>4</sup>.

В цивилистической доктрине при анализе правовой природы исполнения обязательства, встречается определение его соотношения с механизмом правового регулирования<sup>5</sup>. Так, по мнению Е. В. Вавилина,

---

<sup>2</sup> Сарбаш С. В. Исполнение договорного обязательства. М., 2005. С. 26.

<sup>3</sup> См.: Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 283.

<sup>4</sup> См.: Там же.

<sup>5</sup> В науке административного права не рассматривалось подобное соотношение. При этом трудно согласиться с точкой зрения И. Ю. Синдеевой, полагающей что «административный договор можно рассматривать и как акт реализации норм права, и как акт применения норм права» (см.: Синдеева И. Ю. Административный договор как институт административного права: дис. ... канд. юрид.

«механизм правового регулирования и механизм осуществления прав и исполнения обязанностей – принципиально разнокачественные правовые явления. Цель последнего состоит в гарантировании фактической реализации субъективных прав и исполнения обязанностей, предупреждении нарушения субъективных прав, их восстановлении и возмещении ущерба (вреда), а также в укреплении законопорядка в гражданском обороте»<sup>6</sup>. Полагаем, приведенное сравнение некорректно в силу того, что исполнение обязательства не может выступать в качестве отдельного механизма, способного функционировать вне механизма правового регулирования. Даже если рассматривать исполнение как механизм, необходимо иметь в виду, что его развертывание не может начинаться ранее формирования правовых норм и возникновения договорного обязательства, т.е. прохождения всех предшествующих стадий механизма правового регулирования договорного правоотношения. В этом качестве механизм правового регулирования и исполнение обязательства соотносятся как целое и его часть.

В науке гражданского права встречается также соотнесение исполнения обязательства непосредственно с актами реализации прав и обязанностей. Например, О. М. Родионова отмечает, что исполнение «представляет собой реализационный правовой акт, состоящий в признании того субъективного гражданского права, которому корреспондирует исполняемая обязанность обязательственного характера»<sup>7</sup>. Представляется, что такое понимание также не соответствует логике механизма правового регулирования, так как сущность актов реализации заключается, прежде всего, в фактическом совершении определенных действий, признание же как таковое возможно и без реального осуществления прав и обязанностей.

Еще одним вариантом сопоставления данных категорий в цивилистике выступает приравнивание исполнения обязательства к исполнению как одной из форм реализации права. Так, Е. А. Суханов констатирует, что исполнение обязательства «является формой реализации (осуществления) прав и обязанностей, которая может иметь как юридический, так и фактический характер»<sup>8</sup>. Тожественную точку зрения высказывает Ю. М. Доренкова: «...договорное обязательство возникает и существует для того, чтобы стороны могли реализовать предусмотренное обязатель-

наук. М., 2009. С. 45). Договор как с позиции юридического факта, так и с позиции правоотношения не может выступать в качестве реализационного акта, поскольку он, составляя основу для реализации прав и обязанностей, не воплощает их реальное осуществление – административный договор может быть заключенным, но неисполненным. Относить административный договор к актам применения права ошибочно уже по той причине, что применение права всегда производится единолично, в то время как договор а priori являет собой диалогическое отношение, согласованное взаимодействие.

<sup>6</sup> Вавилин Е. В. Осуществление и защита гражданских прав. М., 2009. 360 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>7</sup> Родионова О. М. К вопросу о правовой природе исполнения обязательств // Право и экономика. 2011. № 4. С. 67.

<sup>8</sup> Российское гражданское право : учебник : в 2 т. Т. 2 : Обязательственное право / отв. ред. Е. А. Суханов. М., 2010. С. 68.

ством право, претворить его в жизнь. Формой реализации права, при которой субъект совершает активные действия во исполнение возложенной на него юридической обязанности, является исполнение»<sup>9</sup>. По нашему мнению, недостатком данного подхода является чрезмерное сужение спектра исполнения обязательства как акта реализации прав и обязанностей. Полагаем, что исполнение в значении формы реализации права является лишь одним из вариантов исполнения административно-договорного обязательства. Иными словами, исполнение административно-договорного обязательства может осуществляться в различных формах реализации права. Таким образом, в качестве акта реализации прав и обязанностей исполнение административно-договорного обязательства представляет собой совокупность следующих форм реализации права: исполнения обязанностей, осуществления (использования) прав и соблюдения запретов, а также применения права как особой формы его реализации. Необходимо более подробно охарактеризовать данные формы.

1. Исполнение обязанностей выражается в активных действиях субъектов по осуществлению обязывающего правового предписания<sup>10</sup>. При исполнении административно-договорного обязательства такие действия могут заключаться в использовании концессионером объекта концессии в целях, определенных концессионным соглашением (ст. 8 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>11</sup>), в предоставлении Федеральной налоговой службой по запросу Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии сведений о конкретном арбитражном управляющем, содержащемся в Реестре арбитражных управляющих<sup>12</sup>, в передаче федеральным органом исполнительной власти Многофункциональному центру документов и информации, необходимой для предоставления государственных услуг<sup>13</sup>, и др.

---

<sup>9</sup> Доренкова Ю. М. Исполнение договорного обязательства в гражданском праве России : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 13.

<sup>10</sup> Понятие исполнения как формы реализации права см.: Алексеев С. С. Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 221 ; Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учебник / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2005. С. 259.

<sup>11</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3126.

<sup>12</sup> Соглашение об информационном обмене между Федеральной налоговой службой и Федеральной регистрационной службой по вопросам представления интересов Российской Федерации в делах о банкротстве и в процедурах банкротства : заключено 3 июня 2005 г. № САЭ-27-19/1, № 29. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Об утверждении примерной формы соглашения о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления : приказ Минэкономразвития РФ от 18 января 2012 г. № 13 : зарегистрирован в Минюсте РФ 20 марта 2012 г. № 23527 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.

2. Осуществление права заключается в активном использовании возможностей, вытекающих из дозволений<sup>14</sup>. При исполнении административно-договорного обязательства данная форма реализации права имеет особое значение, акцентируя специфику данных отношений, обозначая своего рода «люфт», сферу свободного усмотрения, кардинально отличающую компетенционные права органов государственной власти от субъективных публичных прав в рамках обязательства. Таким осуществлением является право заказчика в одностороннем порядке отказаться от исполнения контракта, а также взаимодействие с поставщиком (подрядчиком, исполнителем) по вопросам исполнения контракта, предусмотренные проектом федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»<sup>15</sup>, направление государственным органом исполнительной власти в МФЦ предложений по совершенствованию деятельности МФЦ<sup>16</sup>, организация и осуществление Следственным комитетом Российской Федерации и Федеральной таможенной службой Российской Федерации совместных мероприятий, направленных на предупреждение, пресечение, выявление, раскрытие и расследование противоправных деяний, а также предоставление сторонами информации по вопросам, отнесенным к компетенции «по запросу или по своей инициативе»<sup>17</sup>, и др. По своему внутреннему содержанию осуществление права можно охарактеризовать как содействие исполнению административно-договорного обязательства, которое далее будет рассмотрено более подробно.

3. Соблюдение права – это пассивная форма реализации права, при которой субъекты соблюдают свое поведение с юридическими запретами, не совершают действий, запрещенных правовыми нормами. При исполнении административно-договорного обязательства соблюдение касается запретов, как прямо предусмотренных в договоре, так и вытекающих из положений законодательства. Например, Федеральная таможенная служба и Министерство сельского хозяйства Российской Федерации в соответствии с соглашением об информационном взаимодействии обязуются «не использовать полученную в порядке взаимного обмена информацию в иных целях, чем требуется для решения задач, возложенных на сто-

---

<sup>14</sup> См.: *Алексеев С. С.* Общая теория права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011. С. 221.

<sup>15</sup> См.: О федеральной контрактной системе : проект федер. закона. URL: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;№=119096> (дата обращения: 10.02.2013).

<sup>16</sup> Об утверждении примерной формы соглашения о взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных (муниципальных) услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления : приказ Минэкономразвития РФ от 18 апреля 2012 г. № 13 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 19.

<sup>17</sup> Соглашение о сотрудничестве Следственного комитета Российской Федерации и Федеральной таможенной службы : заключено 18 сентября 2012 г. № 208-771-12/01-69/0035. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

роны нормативными правовыми актами Российской Федерации»<sup>18</sup>; при исполнении государственного контракта в соответствии с действующим законодательством не допускается перемена поставщика (исполнителя, подрядчика), за исключением случаев правопреемства (ч. 6.1 ст. 9 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>19</sup>) и др. Как правило, данные ограничения при исполнении административно-договорных обязательств соответствуют требованиям обеспечения реализации публичных интересов.

4. Применение права представляет властную индивидуально-правовую управленческую деятельность компетентных государственных органов, направленную на реализацию правовых норм относительно конкретных обстоятельств действительности. В доктрине форма реализации права и соответствующий ей элемент – правоприменительный акт, рассматриваются как факультативные, вступающие в действие либо при нарушении правовых норм (и в этом качестве выделенные в дополнительную пятую стадию механизма правового регулирования), либо при наличии системы юридических фактов в качестве «решающего юридического факта» – «оперативно-исполнительного правоприменительного акта» (на второй стадии механизма правового регулирования)<sup>20</sup>. Специфика исполнения административно-договорного обязательства как акта реализации прав и обязанностей заключается в возможности и допустимости правоприменения на завершающей стадии механизма правового регулирования. Данный фактор проводит существенное отграничение административно-договорного обязательства от частноправового, исполнение которого возможно только посредством трех форм реализации права: исполнения, использования и соблюдения. В доктрине при анализе вариантов соотношения административного договора и административного акта также отмечают, что возможны случаи принятия административного акта в рамках выполнения условий административного договора<sup>21</sup>. Примером необходимости использования правоприменительной

---

<sup>18</sup> Соглашение об информационном взаимодействии между Федеральной таможенной службой и Министерством сельского хозяйства Российской Федерации : заключено в г. Москве 30 декабря 2011 г. № 01-69/52, 1644/22. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>19</sup> Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105 ; 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7643.

<sup>20</sup> См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2004. 512 с. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> См.: *Копытов Ю. А.* Административное право : учеб. для бакалавров. М., 2013. С. 204–205 ; *Маскаева И. И., Панова И. В.* Административный акт и административный договор в российском и немецком праве // Вестник федерального арбитражного суда Московского округа. 2012. № 1. С. 141 ; *Широков А. В.* Административный договор как форма регулирования государственно-частных партнерств // Административное и муниципальное право. 2008. № 12. С. 77 ; *Курчевская С. В.* Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 114, 115.

формы реализации права при исполнении административно-договорного обязательства является требование о наличии решения Правительства Российской Федерации, на основании которого может быть произведена замена концессионера-исполнителя без проведения конкурса, с учетом мнения кредиторов, при условии неисполнения или ненадлежащего исполнения концессионером обязательств по концессионному соглашению, повлекших за собой нарушение существенных условий концессионного соглашения и (или) причинение вреда жизни или здоровью людей либо наличия угрозы причинения такого вреда (ч. 4 ст. 5 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»). Другим ярким примером является Приказ Федеральной таможенной службы Российской Федерации «Об объявлении Соглашения о порядке взаимодействия таможенных органов Российской Федерации и Федеральной службы судебных приставов при исполнении постановлений таможенных органов и иных исполнительных документов»<sup>22</sup>, на основании которого указанное соглашение подлежит исполнению. Помимо данных правоприменительных актов, возможным и допустимым является принятие различных административных актов, способствующих исполнению административно-договорного обязательства, опосредующих его процесс, оказывающих разного рода подкрепляющее и поддерживающее воздействие. К их числу относятся административные акты, опосредующие решения о предоставлении имущественных объектов (земельных участков, зданий, сооружений), о предоставлении определенных льгот и субсидий, о проведении контрольных мероприятий, о наделении различных должностных лиц определенными полномочиями, связанными с исполнением административно-договорного обязательства, а также иные управленческие акты, не противоречащие положениям административного договора и нормам законодательства, принятые в пределах компетенции публичного субъекта.

Однако специфика исполнения административно-договорного обязательства не ограничивается рассмотренными выше особенностями. Парадоксальность исполнения как явления правовой действительности заключается в том, что оно, хронологически располагаясь на последней стадии механизма правового регулирования и выступая для данной стадии в качестве акта реализации прав и обязанностей, одновременно является юридическим фактом, тем самым «отбрасывая» механизм правового регулирования административно-договорного обязательства ко второй его стадии – наступления специальных условий, с которыми норма права связывает динамику развития правоотношения. Юридическим фактом исполнения обязательства необходимо признать действия, его

---

<sup>22</sup> См.: Об объявлении Соглашения о порядке взаимодействия таможенных органов Российской Федерации и Федеральной службы судебных приставов при исполнении постановлений таможенных органов и иных исполнительных документов (вместе с Соглашением ФТС № 01-12/13, ФССП № 12/01-2 от 23 апреля 2008 г. : приказ ФТС РФ от 23 апреля 2008 г. № 474. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

составляющие, которые во всех случаях выступают как обстоятельства, с которыми правовые нормы связывают возникновение, прекращение или изменение правоотношений – надлежащее исполнение обязательства порождает его прекращение, неисполнение или же ненадлежащее исполнение влечет возможность применения санкций<sup>23</sup>.

На первый взгляд, в таком положении содержится неразрешимое логическое противоречие. Прежде всего, необходимо отметить, что административный договор как юридический факт, порождающий обязательство, представляет собой сферу должного, в то время как исполнение относится к сфере сущего<sup>24</sup>. Рассматривая эту аксиологическую взаимосвязь, С. В. Сарбаш пришел к выводу о том, что «на исполнение обязательства можно смотреть и как на должное, и как на сущее. Иными словами, можно говорить о том, что существует исполнение обязательства как деяние, подлежащее исполнению, но еще не состоявшееся, а можно исследовать его ретроспективно, т.е. как деяние уже свершившееся»<sup>25</sup>. Невозможно согласиться с этой точкой зрения, поскольку исполнение, которое находится в непосредственном «фокусе» правового регулирования, всегда выступает в качестве свершающегося, происходящего деяния<sup>26</sup>. Исполнение обязательства как будущее деяние, «предстоящее исполнение» с точки зрения содержания представляет собой нулевую категорию, так как совпадает в смысловом объеме с категорией обязательства. Рассматривая еще не состоявшееся исполнение, можно анализировать лишь права и обязанности сторон внутри обязательства, те правовые взаимосвязи, которые в будущем должны воплотиться в реальность. Таким образом, исполнение административно-договорного обязательства – это всегда сфера сущего как в качестве акта реализации прав и обязанностей, так и в качестве юридического факта.

---

<sup>23</sup> Необходимо отметить, что именно двойственная природа исполнения обязательства позволяет говорить о неисполнении и ненадлежащем исполнении как различных формах деформации правоотношения. Исполнение как акт реализации прав и обязанностей представляет совокупность действий, определенный процесс, который может быть ненадлежащим. Если рассматривать исполнение как юридический факт, то необходимо признать, что обязательство либо исполнено, либо не исполнено, так как в этом случае ненадлежащее исполнение будет равнозначно неисполнению.

<sup>24</sup> В философии должное и сущее представляют собой «категории, в которых отражается существенная для морали противоположность между фактическим положением дел (поступком, психологическим, общественным состоянием) и нравственно ценным, положительным положением дел» (Новая философская энциклопедия : в 4 т. М., 2000. Т. 1. С. 689).

<sup>25</sup> Сарбаш С. В. Исполнение договорного обязательства. М., 2005. С. 9.

<sup>26</sup> Аксиологический подход к исполнению как к сфере должного, по нашему мнению, возможен только в случаях рассмотрения исполнения обязательства как правового института (совокупности правовых норм, регламентирующих исполнение обязательств, а именно регулирование требований к исполнению, способов исполнения и пр.), а также с точки зрения исполнения обязательства в качестве научной категории.

Определившись с данным положением, следует констатировать, что механизм правового регулирования административно-договорного обязательства имеет поступательный «спиралевидный» характер развития. Исполнение обязательства возвращает механизм правового регулирования к уже пройденной стадии юридического факта – к «старому», уже усвоенному качеству, после чего, преодолевая, переиначивая и трансформируя его, порождает новое качество правоотношения, которое выражается в фактическом и правовом результате исполнения. Данная схема развития соответствует закону диалектического синтеза, который характеризует интегральность процесса развития, единство поступательности и преемственности в развитии, возникновении нового и относительной повторяемости некоторых моментов старого, обозначаемых как возврат к «якобы старому»<sup>27</sup>. Согласно указанному закону «развитие осуществляется циклами, каждый из которых состоит из трех стадий: исходное состояние объекта, его превращение в свою противоположность, т.е. отрицание; превращение этой противоположности в свою противоположность»<sup>28</sup>. Именно через эти стадии проходит исполнение административно-договорного обязательства, изначально выступая в роли акта реализации прав и обязанностей, затем переходя в плоскость юридического факта и в конечном итоге становясь противоположностью юридическому факту – фактическим и юридическим результатом исполнения<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> См.: Алексеев П. В., Панин А. В. *Философия* : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2012. С. 544.

<sup>28</sup> Большая советская энциклопедия / глав. ред. А. М. Прохоров. 3-е изд. М., 1975. Т. 19. С. 14.

<sup>29</sup> В связи с этим особого внимания заслуживает учение о ступенчатом образовании права, разработанное А. Мерклем в начале XX в. (см.: *Merkel A. Die Lehre von der Rechtskraft*. Kelsen, 1923 ; *Ego же. Allgemeine Verwaltungslehre*. Kelsen, 1927), согласно которому «сущность нормы заключается в том, что она в качестве долженствования противопоставляется существу. Долженствование может быть выражено как в общей форме, так и в индивидуальной. Долженствование имеет место как в содержании общих норм, так и в том, что традиционное учение называет юридическими отношениями. Но в юридических отношениях обязанность является индивидуализированной». Таким образом, расположение правовых норм производится в порядке иерархии, при которой «каждая норма высшего порядка определяет, кем и как может быть установлена норма низшего порядка. Вместе с тем каждая норма низшего порядка является более конкретной, чем нормы, расположенные выше. При переходе от высших норм к низшим происходит все большая и большая конкретизация. Конкретизация, наконец, доходит до индивидуализации. Общая норма в конечном счете порождает индивидуальную». Применительно к проводимому исследованию особый интерес представляет следующий аспект учения А. Меркля: «...на каждой ступени ... установление нормы является, во-первых, актом исполнения по отношению к вышестоящей норме, во-вторых, актом создания права. Особое положение занимают высшая и низшая ступени. Высшая ступень является только актом создания права, но не актом исполнения, так как нет вышестоящей нормы, на основании которой была бы образована высшая ступень. Низшая ступень представляет собой чистый акт исполнения» (цит. по: *Агарков М. М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву // Советское* 14. Заказ 490

Представляется, что именно такое понимание места исполнения административно-договорного обязательства в механизме правового регулирования административно-договорного правоотношения позволяет сформировать целостный подход к определению его правовой природы и на его основе выработать эффективную модель законодательного регулирования данных правоотношений.

---

государство и право. 1946. № 3/4. С. 41–55 ; *Агарков М. М.* Избранные труды по гражданскому праву : в 2 т. М., 2002. Т. 2. С. 333–360). Это положение в полной мере соответствует проанализированной «ступенчатой» стадийной реализации механизма правового регулирования административно-договорного обязательства, а также подтверждает возможность совпадения в одном юридическом явлении исполнения обязательства «акта исполнения» и «акта создания права».

*Воронежский государственный университет*

*Щербакова 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*