ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ В МЕХАНИЗМЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДОГОВОРНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Казанцев М. Ф.

доктор юридических наук, заведующий отделом права, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. Софьи Ковалевской, д. 16, kazan.m@mail.ru

УДК 347.4:342.924
ББК 67.404.2+67.401.03

Цель. Исследовать роль государственных и муниципальных административных правовых актов в механизме гражданско-правового регулирования договорных отношений в условиях рыночной экономики и действия нового гражданского законодательства, и, прежде всего, выявить направления и характер регулирующего воздействия таких административных актов.

Методы. Общенаучные методы познания (исторический и системный подход, анализ и синтез, аналогия и типология), а также специальные правовые методы научного исследования (в том числе формально-юридический метод, сравнительно-правовой метод, метод юридического моделирования).

Результаты. Показано значение административных актов в эпоху социалистической плановой экономики, влияние плановых актов на хозяйственный договор. В принципиальном плане охарактеризована роль и область применения административных регуляторов в сфере хозяйственных связей в условиях рыночной экономики. Определены понятия государственного и муниципального правовых актов. Выявлено место административных актов в механизме гражданско-правового регулирования договорных отношений, показано, что они являются необязательным (факультативным) элементом этого механизма и выполняют функции ненормативного правового регулятора. Исследованы направления регулирующего воздействия государственных и муниципальных административных актов.

Научная новизна. Предложены оригинальные определения государственного и муниципального ненормативных правовых актов (при этом научная новизна заключается в наборе существенных признаков акта и наличии в их числе такого признака как подчинение акта режиму административного права). Впервые системно определены и описаны направления регулирующего воздействия государственных и муниципальных административных актов, а именно на заключение и расторжение договора, содержание договора, содержание договорного правоотношения, договорное поведение и фактическое договорное отношение. Сделан новый в цивилистике вывод о том, что административные акты, предусматривающие обязанность сторон включить в договор определенные условия или изменить условия ранее заключенного договора, непосредственно воздействуют на содержание договора как правового акта и опосредованно (через формируемые под влиянием административных актов договорные условия) – на содержание договорного правоотношения, а через последние – надоговорное поведение и фактическое договорное отношение.

Ключевые слова: государственный административный правовой акт, муниципальный административный правовой акт, гражданско-правовой договор, механизм правового регулирования, договорные отношения.

© Казанцев М. Ф., 2017

Казанцев М. Ф.

STATE AND MUNICIPAL ADMINISTRATIVE LEGAL ACTS IN THE MECHANISM OF CIVIL LEGAL REGULATION OF CONTRACTUAL RELATIONS

Kazantsev M. F.

Doctor of Science (Law), Head of the Department of Law, Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences (Russia), 620990, Russia, Yekaterinburg, Sophia Kovalevskaya str., 16, kazan.m@mail.ru

Purpose. To study the role of state and municipal administrative legal acts in the mechanism of civil law regulation of contractual relations in a market economy and the operation of new civil legislation, and, first of all, to identify the directions and nature of the regulatory impact of such administrative acts.

Methods. General scientific methods of cognition (historical and systemic approach, analysis and synthesis, analogy and typology), as well as special legal methods of scientific research (including formal-legal method, comparative legal method, legal modeling method).

Results. The importance of administrative acts in the era of the socialist planned economy, the impact of planned acts on the economic contract is shown. In principle, the role and scope of administrative regulators in the sphere of economic relations in a market economy is characterized. The concepts of state and municipal legal acts are defined. The place of administrative acts in the mechanism of civil law regulation of contractual relations has been revealed, it is shown that they are an optional (optional) element of this mechanism and serve as a non-normative legal regulator. The directions of the regulatory impact of state and municipal administrative acts have been studied.

Scientific novelty. Original definitions of state and municipal non-normative legal acts are offered (here, the scientific novelty consists in the collection of essential signs of an act and the presence in them of such a feature as the submission of an act to the regime of administrative law). For the first time, the directions of the regulatory impact of state and municipal administrative acts have been systematically defined and described, namely, the conclusion and termination of the contract, the content of the contract, the content of the contractual relationship, contractual conduct and the actual contractual relationship. A new conclusion has been drawn in civil law that administrative acts providing for the obligation of the parties to include certain conditions in a contract or to change the terms of a previously concluded treaty directly affect the content of the contract as a legal act and indirectly (through contractual conditions formed under the influence of administrative acts) contractual legal relationship, and through the latter – non-negotiable behavior and the actual contractual relationship.

Key words: state administrative legal act, municipal administrative legal act, civil-law contract, mechanism of legal regulation, contractual relations.

В советскую эпоху – эпоху социалистической плановой экономики – административные акты были закономерным средством организации и регулирования хозяйственных связей. Советская юридическая наука приложила немало усилий, чтобы объяснить, как необходимы друг другу юридико-экономические антиподы – административный плановый акт и хозяйственный договор. Даже сама категория хозяйственного договора выделялась по наличию у него планового характера[см., например: 1; 2]. С переходом к рыночной экономике с ее неприкосновенной и священной частной собственностью и свободой договора административные регуляторы в сфере договорных хозяйственных связей, казалось, должны были исчезнуть бесследно и навсегда, вместе с ушедшей социалистической эпохой. Большинство цивилистов, похоже, думают, что так оно и произошло. Но это не так.

Действительно, роль и область применения административных регуляторов в сфере хозяйственных связей в условиях рыночной экономики существенно сузились, изменился характер их влияния на договорные отношения. Но административные акты как средство правового регулирования договорных отношений не исчезли совсем, да и не могли исчезнуть, поскольку и в рыночной экономике есть задачи, решаемые административными средствами, и прежде всего задачи по обеспечению общегосударственных и общественных интересов, а также интересов самого гражданского оборота.

Симптоматично, что наряду с исчезновением целых групп типичных для административно-командной системы хозяйствования административных актов, например, плановых актов на поставку продукции

и товаров, появились административные регуляторы, ранее не применявшиеся и характерные для рыночного гражданского оборота. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним – как раз из их числа.

Поэтому юридическая наука, хоть и может вздохнуть облегченно, что теперь ей не надо из идеологических соображений примирять непримиримое, успокаиваться все же не должна. Надо исследовать роль административных регуляторов в новых условиях, в частности их роль и значение в механизме гражданско-правового регулирования договорных отношений. Указанная проблематика достойна, конечно, специальных широкомасштабных исследований. Здесь же,в краткой статье, возможно наметить лишь контуры решения означенной научной проблемы применительно к гражданско-правовому договорному регулированию.

Административное регулирование договорных отношений осуществляется государственными и муниципальными органами посредством, соответственно,государственных и муниципальных административных правовых актов (далее обобщенно именуются также – административные правовые акты). Административный правовой акт[см. о нем, например: 3; 4] является необязательным (факультативным) элементом механизма правового регулирования договорных отношений в том смысле, что правовое регулирование договорных отношений может осуществляться и без участия административного правового акта.

На договорные отношения могут воздействовать как нормативные, так и ненормативные государственные и муниципальные административные правовые акты. Здесь в контексте предмета исследования берутся во внимание в основном только ненормативные административные правовые акты. Можно предложить следующие определения понятий указанных актов.

Государственный административный правовой акт (ненормативный) – это ненормативный правовой акт, который основан на административном праве (то есть подчинен его правовому режиму), совершен государственным органом (должностным лицом) в рамках осуществления публично-властных полномочий в сфере государственного управления, направлен на регулирование административно-правовых отношений.

Муниципальный административный правовой акт (ненормативный) – это ненормативный правовой акт, который основан на административном праве (то есть подчинен его правовому режиму), совершен муниципальным органом (должностным лицом) в рамках осуществления публично-властных полномочий в сфере муниципального управления, направлен на регулирование административно-правовых отношений.

Государственные и муниципальные административные правовые акты могут воздействовать на:

1) заключение и расторжение договора;
2) содержание договора;
3) содержание договорного правоотношения;
4) договорное поведение и фактическое договорное отношение.

В силу принципа свободы договора «граждане и юридические лица свободны в заключении договора» (первый абзац пункта 1 статьи 421 Гражданского кодекса Российской Федерации[5]; далее – ГК РФ). Они по своему усмотрению решают вопрос о том, заключать ли и с кем заключать тот или иной договор. Однако свобода заключения договора имеет ограничения. Из того же пункта 1 статьи 421 ГК РФ (второго абзаца) следует, что понуждение к заключению договора все же допускается в случае, когда обязанность заключить договор предусмотрена ГК РФ, законом или добровольно принятым обязательством. Указанные положения ГК РФ служат правовой основой для издания уполномоченными органами административных актов, обязывающих (понуждающих) к заключению договора.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 года №135-ФЗ «О защите конкуренции»[6] антимонопольный орган вправе выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания о заключении договоров, об изменении условий договоров или о расторжении договоров в случае, если при рассмотрении антимонопольным органом дела о нарушении антимонопольного законодательства лицами, права которых нарушены или могут быть нарушены, было заявлено соответствующее ходатайство, либо в случае осуществления антимонопольным органом государственного контроля за экономической концентрацией (статья 23).

Административный акт, обязывающий (понуждающий) к заключению договора, сам по себе не устанавливает договорные отношения. Если обязанная сторона уклоняется от заключения договора, она может быть понуждена к заключению договора через суд.

Среди административных актов, влияющих на заключение договоров необходимо выделить административные акты, служащие директивными основаниями для заключения соответствующих договоров.

К такого рода административным актам могут быть отнесены лицензии на пользование природными ресурсами, которые по своей правовой природе и воздействию на договор напоминают плановые основания для заключения хозяйственных договоров, столь типичные для социалистической административно-командной экономики. Лицензии на пользование природными ресурсами можно рассматривать как своеобразный рудимент ушедшей советской эпохи, который сразу после ее окончания дает о себе знать, но с течением времени постепенно теряет свое значение.

Казанцев М. Ф.

Административные правовые акты имеют также значение в сфере правового регулирования поставки товаров для государственных (муниципальных) нужд. Примером административного правового акта в указанной сфере может служить государственный оборонный заказ. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2012 года №275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»[7]государственный оборонный заказ – установленные нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации задания на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд в целях обеспечения обороны и безопасности Российской Федерации, а также поставки продукции в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами в соответствии с международными обязательствами Российской Федерации. Государственный оборонный заказвыступает директивным основанием для заключения государственного контракта, который по своей юридической природе является гражданско-правовым договором.

Значительную группу административных актов – директивных оснований заключения договоров составляют акты исполнительных органов власти (как государственной, так и муниципальной), принимаемые в сфере управления государственной, муниципальной собственностью, других сферах, где органами власти заключаются гражданско-правовые договоры. Принятие рассматриваемых административных актов во многом обусловлено необходимостью организации взаимодействия органов власти в таких сложных субъектах гражданского права, как публично-правовые образования (Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования). Дело в том, что в случаях с такими субъектами стороной по договору является само публично-правовое образование, решение о заключении договора принимается одним органом власти, а действия по заключению договора выполняются другим органом власти. Поэтому в такого рода субъектах возникает необходимость распределения между органами власти полномочий, связанных с заключением договоров.

Так, в Свердловской области решению этой задачи посвящен целый раздел Закона Свердловской области от 10 апреля 1995 года №9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» [8], где в нескольких главах достаточно детально регламентированы вопросы заключения договоров, связанных с приобретением имущества в государственную собственность Свердловской области, использованием и отчуждением объектов областной собственности. В соответствии с названным законом, например, решение об отчуждении государственного казенного имущества Свердловской области по договорам купли-продажи, безвозмездной передачи имущества и мены по общему правилу принимаются Правительством Свердловской области (статья 25). На основании этих решений соответствующие договоры заключаются уполномоченными органами и организациями (статья 27).

Подобные нормативные правовые акты имеются и на муниципальном уровне. Например, в соответствии с Положением о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности города Нижний Тагил, утвержденным Решением Нижнетагильской городской Думы от 19 ноября 2015 года №39[9] основанием для заключения договора безвозмездного пользования муниципальным имуществом в определенных случаях являетсяпостановление Администрации города (статья 2).

В отдельных муниципальных образованиях приняты нормативные правовые акты об отдельных видах договоров. Примером здесь может служить Положениеоб аренде жилых помещений муниципального жилищного фонда, утвержденное Решением Екатеринбургской городской Думы от 10 декабря 1996 года №8/2[10]. Пункт 7 упомянутого Положения гласит: «На основании постановления Администрации города Екатеринбурга о предоставлении жилого помещения по договору аренды Администрация города Екатеринбурга в лице Комитета по жилищной политике (далее – арендодатель), с одной стороны, заключает договор аренды с органом и учреждением (далее – арендатор), с другой стороны».

Важное значение для заключения договора имеют акты государственной регистрации договоров, так как в соответствии со статьей 433 ГК РФ договор, подлежащий государственной регистрации, считается для третьих лиц заключенным с момента его регистрации, если иное не установлено законом.Акт государственной регистрации договора по своей правовой природе является ничем иным, как административным правовым актом.

Административные правовые акты могут воздействовать не только на заключение договора, но и в отдельных случаях также на содержание договора. Так, на основании ранее упоминавшегося Федерального закона от 26 июля 2006 года «О защите конкуренции» [6]антимонопольный орган вправе выдавать хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания об изменении условий договоров в случаях, установленных названным законом (статья 23).

Административные акты, предусматривающие обязанность сторон включить в договор определенные условия или изменить условия ранее заключенного договора, непосредственно воздействуют на содержание договора и опосредованно – через формируемые

под влиянием административных актов договорные условия – на содержание договорного правоотношения. Но это не все. Через договорное правоотношение административные акты воздействуют на договорное поведение и фактическое договорное отношение.

На основании пункта 11 вышеупомянутого Положения об аренде жилых помещений муниципального жилищного фонда [10], ставки платы по договорам аренды жилых помещений муниципального жилищного фонда утверждаются постановлением Администрации города Екатеринбурга[см., например: 11]. Утвержденные ставки непосредственно воздействуют на содержание договоров аренды, предопределяя содержание договорных условий о размере арендной платы.

В завершение – краткие выводы. Роль и область применения административных регуляторов в сфере хозяйственных связей в условиях рыночной экономики существенно сузились, изменился характер их влияния на договорные отношения. Но административные акты как средство правового регулирования договорных отношений не исчезли совсем, да и не могли исчезнуть, поскольку и в рыночной экономике есть задачи, решаемые административными средствами, и прежде всего задачи по обеспечению общегосударственных и общественных интересов, а также интересов самого гражданского оборота. Административный правовой акт (ненормативный) – это ненормативный правовой акт, который основан на административном праве (то есть подчинен его правовому режиму), совершен государственным (муниципальным) органом (должностным лицом) в рамках осуществления публично-властных полномочий в сфере государственного (муниципального) управления, направлен на регулирование административно-правовых отношений. Государственные и муниципальные административные правовые акты могут воздействовать на: заключение и расторжение договора; содержание договора; содержание договорного правоотношения; договорное поведение и фактическое договорное отношение.

Литература:

1. *Вердников В. Г.* О плановом характере хозяйственного договора // Современное государство и право. 1966. №4. С. 63–70.
2. *Кофман В. И., Сафиуллин Д. Н., Хохлов С. А.* Планирование хозяйственных связей в сфере снабжения и сбыта: Учеб. пособие. Свердловск, 1978. 72 с.
3. *Старилов Ю. Н.* Правовые акты управления // Старилов Ю. Н. Административное право: В 2 ч. Ч. 2. Кн. 2. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2001. Гл. 2. С. 45–274.
4. *Токарев О. В.* Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 24 с.
5. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30 ноября 1994 года №51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 330.
6. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26 июля 2006 года №135-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №31 (Ч. 1). Ст. 3434.
7. О государственном оборонном заказе: Федеральный закон от 29 декабря 2012 года №275-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2012. №53 (ч. 1). Ст. 7600.
8. Об управлении государственной собственностью Свердловской области: Закон Свердловской области от 10 апреля 1995 года №9-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 1998. №2. Ст. 55; 2002. №7. Ст. 896.
9. Положение о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в собственности города Нижний Тагил: Утверждено Решением Нижнетагильской городской Думы от 19 ноября 2015 года №39 // Тагильский рабочий. 2015. 20 ноября. №155 («Официально», №86).

References:

1. *Verdnikov V. G.* On the planned nature of the economic contract // The modern state and law. 1966. №4. P. 63–70.
2. *Kofman V. I., Safiullin D. N., Khokhlov S. A.* Planning of economic relations in the sphere of supply and sales: Proc. allowance. Sverdlovsk, 1978. 72 p.
3. *Starilov Yu. N.* Legal acts of management // Starilov Yu. N. Administrative Law: In 2 hours Part 2. Book. 2. Voronezh: Publishing house Voronezh. state. University, 2001. Ch. 2. P. 45–274.
4. *Tokarev O. V.* Administrative acts: material and procedural problems of modern theory: author's abstract. dis. ... cand. jurid. sciences. Voronezh, 2001. 24 p.
5. Civil Code of the Russian Federation. Part One: Federal Law of 30 November 1994 №51-FL // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1994. №32. Art. 330.
6. On Protection of Competition: Federal Law of 26 July 2006 №135-FL // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2006. №31 (Part 1). Art. 3434.
7. On the state defense order: Federal Law of 29 December 2012 №275-FL // Collection of legislation of the Russian Federation. 2012. №53 (part 1). Art. 7600.
8. On the management of state property of the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of 10 April 1995 №9-OL // Collection of legislation of the Sverdlovsk region. 1998. №2. Art. 55; 2002. №7. Art. 896.
9. Regulation on the order of management and disposal of property owned by the city of Nizhny Tagil: Approved by the Decision of the Nizhny Tagil City Duma of 19 November 2015 №39 // Tagilsky Rabochiy. 2015. 20 November. №155 («Officially», №86).

Литература:

10. Положение об аренде жилых помещений муниципального жилищного фонда: Утверждено Решением Екатеринбургской городской Думы от 10 декабря 1996 года №8/2 // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 1998. №3.
11. Об утверждении ставок платы по договорам аренды жилых помещений муниципального жилищного фонда: Постановление Администрации города Екатеринбурга от 7 декабря 2015 года №3557 // Вечерний Екатеринбург. 2015. 9 декабря. №228.

References:

10. Regulations on the lease of residential premises of the municipal housing stock: Approved by the Decision of the Yekaterinburg City Duma of 10 December 1996 №8/2 // Bulletin of the Yekaterinburg City Duma. 1998. №3.
11. On approval of payment rates under rental contracts for residential premises of the municipal housing stock: Decree of the Administration of the city of Yekaterinburg on 7 December 2015 №3557 // Vecherniy Ekaterinburg. 2015. 9 December. №228.