

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

Н. Г. Деменкова, demenkovang@susu.ru
Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия
А. А. Грязев, me@aagryazev.ru
Министерство финансов Челябинской области, г. Челябинск, Россия

Аннотация. В рамках проведенного исследования предпринята попытка раскрыть сущность административного договора, выявить его отличия от гражданско-правового договора, а также определить природу договоров (соглашений), регламентирующих бюджетные правоотношения. Авторами на основе комплексного анализа нормативных актов как федерального, так и регионального уровней определены особенности заключения административных договоров в бюджетной сфере публично-правовыми образованиями и органами публичной власти.

Ключевые слова: административный договор, бюджетные правоотношения, бюджетные средства, субсидии, бюджетные инвестиции, ключевые характеристики административных договоров в сфере регулирования бюджетных правоотношений.

Для цитирования: Деменкова Н. Г., Грязев А. А. Административный договор в сфере регулирования бюджетных правоотношений // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2026. Т. 26. № 1. С. 46–51. DOI: 10.14529/law260107.

Original article
DOI: 10.14529/law260107

ADMINISTRATIVE AGREEMENT IN THE FIELD OF REGULATION OF BUDGETARY LEGAL RELATIONS

N. G. Demenkova, demenkovang@susu.ru
South Ural State University, Chelyabinsk, Russia
A. A. Gryazev, me@aagryazev.ru
Ministry of Finance of the Chelyabinsk Region, Chelyabinsk, Russia

Abstract. Within the framework of the conducted research, an attempt was made to reveal the essence of an administrative contract, to identify its differences from a civil law contract, as well as to determine the nature of contracts (agreements) regulating budgetary legal relations. Based on a comprehensive analysis of regulatory acts at both the federal and regional levels, the authors have identified the specifics of concluding administrative contracts in the budgetary sphere by public law entities and public authorities.

Keywords: administrative agreement, budgetary legal relations, budgetary funds, subsidies, budgetary investments, key characteristics of administrative agreements in the field of regulation of budgetary legal relations.

For citation: Demenkova N. G., Gryazev A. A. Administrative agreement in the field of regulation of budgetary legal relationships. Bulletin of the South Ural State University. Series "Law". 2026. vol. 26. no. 1. pp. 46–51. (in Russ.) DOI: 10.14529/law260107.

Движение бюджетных средств сопровождается множеством актов нормативного и ненормативного характера. Одним из таких «сопровождающих» актов является, например, договор (соглашение) о предоставлении суб-

сидий или договор о предоставлении бюджетных инвестиций. Упоминание о подобных договорах встречается уже в ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), который, собственно, допускает их за-

ключение и является юридической основой для соответствующей процедуры. Следовательно, данного рода договоры можно признать одной из форм регулирования бюджетных правоотношений, основанных на императивных нормах БК РФ.

В контексте рассматриваемой темы возникает вопрос о юридической сущности названных договоров. На первый взгляд, характер правоотношений, связанных с бюджетными (денежными) средствами, может подтолкнуть к выводу, что такие договоры являются гражданско-правовыми. Однако ст. 420 ГК РФ прямо указывает, что договором признается соглашение лиц об установлении, изменении или прекращении гражданских прав и обязанностей. Применимо ли данное определение к договорам, регламентирующим бюджетные (публичные) правоотношения с участием публично-правовых образований или органов публичной власти?

Ответ на поставленный вопрос лежит в плоскости теории административного и финансового права. Начнем с того, что административное право оказало немаловажное влияние на формирование как финансового права в целом, так и бюджетного права в частности, поскольку «финансовое право выделилось по мере специализации законодательства именно из административного права» [3, с. 43–52]. Как отмечает И. В. Рукавишникова, «В начале XX в. отдельные аспекты финансового права изучались в составе административного, но затем все увереннее и громче стали раздаваться голоса о необходимости обособления финансового права» [5, с. 9]. В настоящее время «финансовое право провозглашено суперотраслью, способной генерировать и отпочковывать иные отрасли права» [5, с. 5]. Тем не менее многие институты административного и финансового права тесно связаны друг с другом «как в построении, так и в применении содержащихся в них норм» [2, с. 24–26]. В частности, «административное право обеспечивает законные действия должностных лиц финансовой администрации и вместе с тем создает необходимые условия для правильного осуществления финансовых отношений» [4, с. 81–82].

Резюмируя вышеизложенное, сделаем вывод о том, что договоры (соглашения), регламентирующие бюджетные правоотношения, можно признать, скорее, административными, нежели гражданско-правовыми, и вот почему.

Гражданско-правовой договор (далее – ГПД) – форма экономических отношений, а административный – в первую очередь форма административных, а уж потом (в нашем случае) бюджетных правоотношений.

Определение понятия административного договора отсутствует в законодательстве, оттого является дискуссионным. В Приложении к Модельному закону «Об административных процедурах» (Постановление Межпарламентской ассамблеи государств – участников СНГ от 28 октября 2022 г. № 54–28) «О модельном законе «Об административных процедурах». Приложение. предложено следующее определение: «Административный договор – соглашение, основанное на двустороннем (многостороннем) волеизъявлении, заключаемое в публичных интересах административным органом в рамках реализации его компетенции с гражданами, в том числе имеющими статус индивидуальных предпринимателей, объединениями граждан, в том числе юридическими лицами, и (или) другим административным органом». Полагаем, такое определение весьма жизнеспособно и могло бы использоваться в правоприменительной практике в случае его легализации. В юридической литературе встречаются схожие определения рассматриваемого понятия, но мы не будем их приводить в данной статье. Отметим лишь следующее: в своем исследовании Н. С. Климкин говорит о том, что «договор является внеотраслевым институтом и имеет общеправовую ценность» [1, с. 48]. Административный договор, несомненно, можно признать межотраслевым институтом, регламентирующим публичные правоотношения различного генезиса.

Определившись с тем, что административные договоры регламентируют и бюджетные правоотношения, выделим их ключевые характеристики в данной сфере.

Во-первых, административные договоры в бюджетной сфере (далее – АДвБС) заключаются на основе акта, регулирующего бюджетные правоотношения (федерального, регионального или муниципального правового акта согласно ст. 2 БК РФ). Примером может служить соглашение, которое предусматривает меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации, заключаемое в 2024 году Министерством финансов Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации,

получающего дотацию на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Данное соглашение заключено в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2024 г. № 1802 «О соглашениях, которые предусматривают меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъекта Российской Федерации». Такие акты могут регламентировать не только необходимость заключения самого договора (соглашения), его содержание, но и процедуру заключения.

При этом при заключении АДвБС отсутствует свобода определения характера или вида договора. Это принципиальное его отличие от ГПД, где субъекты гражданского оборота сами решают, какой именно ГПД им заключать.

Во-вторых, если при заключении ГПД стороны договора стремятся к балансу частных взаимных интересов, то при заключении АДвБС на первый план выходят публичные интересы, а уж потом частные. Так, ключевой целью заключения АДвБС являются осуществление и обеспечение законности финансовой деятельности для удовлетворения публичных интересов и интересов бюджета соответствующего уровня.

В-третьих, сторонами или одной из сторон АДвБС в обязательном порядке является публично-правовое образование или орган публичной власти. Напомним, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории (Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»). Таким образом, например, расходные обязательства Российской Федерации возникают в результате заключения от имени Российской Федерации договоров (соглашений) федеральными казенными учреждениями, а расходные обязательства субъекта Российской Федерации – в результате заключения от имени субъекта Российской Федерации договоров (соглашений) казенными учреждениями субъекта Рос-

сийской Федерации. Таким образом, государство не только регламентирует заключение АДвБС, но и может являться его стороной. Данный аспект, безусловно, лишает паритета сторон АДвБС.

В-четвертых, возможность заключения рассматриваемого договора определяется нормативно регламентированной компетенцией субъектов бюджетных правоотношений. Например, Министерство финансов Челябинской области представляет область в договоре о предоставлении бюджетного кредита, а также в правоотношениях, возникающих в связи с его заключением. Соответствующей функцией министерство прямо наделено Положением о Министерстве финансов Челябинской области, утвержденным постановлением Губернатора Челябинской области от 20 августа 2004 года № 433.

В-пятых, предмет АДвБС не только носит организационно-управленческий характер, но и может сопровождаться определением конкретной цели. Например, типовая форма соглашения (договора) о предоставлении из областного бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим лицам, утвержденная приказом Министерства финансов Челябинской области от 9 января 2023 г. № 01/5-2, включает как предмет соглашения (предоставление получателю из областного бюджета субсидии или гранта), так и цель соответствующего предоставления.

В-шестых, при заключении АДвБС невозможно говорить о свободе договора, поскольку условия такого договора и содержание отношений, регулируемых им, не формируются обоюдным согласием сторон. Данный аспект делает АДвБС антиподом гражданско-правового договора, где при согласовании условий договора взаимное волеизъявление и баланс обоюдных интересов сторон являются приоритетом при заключении договора.

Вышесказанное следует из того, что формы АДвБС являются типовыми и утверждаются уполномоченными органами. Примером может служить приказ Минфина России от 30 ноября 2021 г. № 199н, которым утверждена Типовая форма соглашения (договора) о предоставлении из федерального бюджета субсидий, в том числе грантов в форме субсидий, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, а также физическим ли-

цам. Следовательно, при заключении подобных договоров отсутствует саморегулирование участников как таковое. Для обеих сторон нормативно определены условия договора, и стороны лишь принимают уже сформулированные положения с учетом характера бюджетных правоотношений и правовой ситуации, требующей заключение определенного договора в обязательном порядке. Этап согласования условий АДвБС из процедуры заключения договора исключается.

В-седьмых, процедура заключения АДвБС в какой-то степени напоминает принятие правовых актов управления, сопровождая взаимодействие участников договора. Заключение АДвБС, как и принятие правовых актов управления, должно основываться на требованиях законности (заключение и подписание договора уполномоченными участниками в пределах компетенции, соблюдение процедуры заключения, законность содержания, надлежащая форма договора) и технического исполнения (четкость, грамотность, экономическая обоснованность, целесообразность, системность, своевременность). Соблюдение названных требований – важное условие для обеспечения легитимности АДвБС.

Условно процедура заключения АДвБС включает в себя несколько этапов.

1. Подготовка и согласование проекта договора. АДвБС заключается в письменной или электронной формах. Наличие нормативно закрепленных типовых форм договоров (соглашений) исключает не только этап разработки проекта договора как таковой, но и урегулирование разногласий. Так, формирование проектов межбюджетных соглашений доступно в системе «Электронный бюджет» после формирования паспортов государственных программ Российской Федерации и их структурных элементов к федеральному закону о бюджете на 2024–2026 гг. и до утверждения лимитов бюджетных обязательств на предоставление соответствующих межбюджетных трансфертов, имеющих целевое назначение (письмо Минфина России от 2 декабря 2023 г. № 21-10-11/116285 «О порядке заключения межбюджетных соглашений на бюджетный цикл 2024–2026»).

Согласование договора осуществляется заинтересованными уполномоченными лицами, органами или организациями. В процессе согласования внесение изменений и дополнений в проект договора исключается.

2. Подписание договора. Подписание АДвБС может осуществляться в письменной форме или в электронном виде в соответствии с нормативными актами уполномоченными лицами.

В-восьмых, исполнение и прекращение АДвБС имеют свои особенности. Пройдя все этапы процедуры заключения договора, стороны приступают к его исполнению, строго соблюдая все условия и буквально исполняя обязательства. Исполнение может быть односторонним или взаимным. Изменения, вносимые в договор, оформляются дополнительными соглашениями.

АДвБС может быть прекращен по различным основаниям:

- истечение срока действия договора (прекращение происходит автоматически);
- достижение цели договора;
- соглашение сторон о расторжении договора (заключается соответствующее дополнительное соглашение);
- расторжение договора в одностороннем порядке (получатель бюджетных средств такой прерогативой не обладает);
- неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств одной из сторон;
- принятое решение компетентного органа или суда;
- наступление иных обстоятельств, предусмотренных самим договором или нормативными правовыми актами.

В-девятых, АДвБС сопровождается государственным контролем и надзором. Исполнение договора, например, достижение результатов регионального проекта, на реализацию которого выделялась субсидия, отслеживается компетентным органом. Это обусловлено тем, что АДвБС сопровождают реализацию государственных функций, обеспечивают публичные интересы и связаны с расходованием бюджетных средств. Кроме того, возможно применение государственными органами мер государственного принуждения с целью обеспечения исполнения договора.

И, наконец, десятая, выделенная нами ключевая характеристика АДвБС, – особенность правовых последствий нарушения условий АДвБС, обусловленная необходимостью защиты бюджетных интересов и обеспечением исполнения договорных обязательств.

И здесь интерес представляют используемые в нормативных правовых актах конструкции, выходящие за пределы классических

концепций юридической ответственности. В частности, фактическое возложение ответственности за нарушение условий договора не на сторону АДвБС, а на третье лицо. Например, пункт 6 указанного выше Постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2024 года № 1802 предполагает привлечение к дисциплинарной ответственности должностного лица, которое не было стороной договора, но чьи действия (бездействие) привели к нарушению обязательств по этому договору.

Суммируя изложенное, подведем итоги,

«Использование договорных конструкций в публичных отношениях позволяет привязать абстрактное нормативное регулирование к конкретным участникам» [6]. На сегодняшний день административный договор в бюджетной сфере – активно используемая в правоприменительной практике правовая модель государственного управления со своей спецификой: в материю договорных отношений в бюджетной сфере вплетен императивный характер, определяющий взаимодействие органов публичной власти по управлению бюджетными средствами.

Список источников

1. Климкин Н. С. Административный договор в системе договорных отношений Российской Федерации // *Общественные науки. Политика и право*. 2014. № 2 (30). С. 43–54.
2. Лахтина Т. А. О сущности финансовой системы как элемента современного государства // *Финансовое право*. 2005. № 4. С. 24–26.
3. Мусаткина А. А. Соотношение финансовой ответственности с иными видами юридической ответственности // *Право и политика*. 2005. № 8. С. 43–52.
4. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М., 1960. 176 с.
5. Рукавишникова И. В. Метод финансового права. М.: Норма: ИНФА-М, 2011. 288 с.
6. Шевелева Н. А. Административное право до сих пор базируется на советских подходах // *Закон*. 2024. № 3. С. 8–15.

References

1. Klimkin N. S. [Administrative contract in the system of contractual relations of the Russian Federation]. *Obshchestvennye nauki. Politika i pravo [Social Sciences. Politics and law]*, 2014, no. 2 (30), pp. 43–54. (in Russ.)
2. Lakhtina T. A. [On the essence of the financial system as an element of the modern state]. *Finansovoe pravo [Financial Law]*, 2005, no. 4, pp. 24–26. (in Russ.)
3. Musatkina A. A. [The relationship of financial responsibility with other types of legal responsibility]. *Pravo i politika [Law and politics]*, 2005, no. 8, pp. 43–52. (in Russ.)
4. Rovinskiy E. A. *Osnovnye voprosy teorii sovetskogo finansovogo prava* [The main issues of the theory of Soviet financial law]. Moscow, 1960, 176 p.
5. Rukavishnikova I. V. *Metod finansovogo prava* [The method of financial law]. Moscow, 2011, 288 p.
6. Sheveleva N. A. [Administrative law is still based on Soviet approaches]. *Zakon [The Law]*, 2024, no. 3, pp. 8–15. (in Russ.)

Информация об авторах

Деменкова Наталья Геннадьевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры современных образовательных технологий, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Грязев Александр Александрович, кандидат юридических наук, заслуженный экономист Челябинской области, первый заместитель Министра финансов, Министерство финансов Челябинской области, г. Челябинск, Россия.

Information about authors

Natalya G. Demenkova, Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Modern Educational Technologies, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Alexander A. Gryazev, Candidate of Sciences (Law), Honored Economist of the Chelyabinsk Region, First Deputy Minister of Finance, Ministry of Finance of the Chelyabinsk Region, Chelyabinsk, Russia.

Поступила в редакцию 12 сентября 2025 г.

Received September 12, 2025.