



Административные акты и договоры в отношении публичного имущества



Подготовлено: к.ю.н, доцентом
кафедры гражданского и
предпринимательского права
Сушковой Ольгой Викторовной



План

- 1. Административный договор: понятие, признаки, виды
- 2. Административный акт: общие положения и проблемы применения
- 3. Управленческие акты о передаче имущества
- 4. Досудебное обжалование адм.актов



ПУБЛИЧНЫЙ ДОГОВОР: ПОНЯТИЕ, ПРИЗНАКИ, ВИДЫ



Административный договор -

- это основанное на нормах административного права соглашение, принимаемое на основе согласования воли сторон между двумя или более субъектами управленческих отношений, одним из которых является орган государственного управления либо его законный представитель.





Административно-правовым договором признается

- договор, заключенный непосредственно по поводу осуществления государственного управления и своим содержанием подтверждающий публично-правовой характер норм, применяемых при регулировании возникающих на его основе правоотношений.





Признаки административного договора:

- является разновидностью правового договора;
- основывается на нормах административного права;
- его правовая база содержится в Конституции и действующем законодательстве;
- заключается между двумя и большим числом субъектов;
- одним из его участников выступает орган государственного управления либо его законный представитель;
- является результатом взаимного согласования мнений его участников;
- рассчитан на определенный срок действия;
- заключается в соответствии с установленной процедурой;
- не допускается в одностороннем порядке отказ от исполнения договорных обязательств одним из его участников;
- несоблюдение его условий влечет наступление негативных юридических последствий;
- целью является реализация публично-правовых интересов его участников;
- обеспечивается при помощи системы правовых средств.



По предметному критерию



- среди административных договоров выделяют:
- договор о компетенции (разграничении полномочий и предметов ведения),
- договор обеспечения государственных нужд (государственный заказ),
- договоры по управлению объектами государственной собственности,
- контракты (трудовые соглашения) с государственными служащими,
- финансовые и налоговые соглашения,
- договоры о совместной деятельности и сотрудничестве,
- договоры об оказании некоторых услуг государственных органов и органов местного самоуправления частным лицам (коммунальных услуг, по благоустройству, по обеспечению занятости населения),
- инвестиционные соглашения,
- договоры о сотрудничестве (об обмене информацией,
- о совместной деятельности и т. д.).



Исходя из юридических свойств можно назвать

- правоустановительные (формируются новые правовые, в том числе административно-правовые, нормы),
- правоприменительные (разрешают индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления) договоры.





По характеру взаимоотношений субъектов

- бывают договоры между субъектами, не обладающими контрольными, надзорными или иными полномочиями по отношению друг к другу, и договоры, в которых один из субъектов обладает какими-либо специальными полномочиями в отношении контрагента.





По целенаправленности

- административные договоры делятся на
- договоры, регулирующие действия субъектов, подчиненных сторонам соглашения;
- договоры, регулирующие согласованные управленческие действия самих контрагентов; договоры «смешанного» типа.



В зависимости от круга субъектов

- договоры могут заключаться между субъектами управленческой деятельности, между субъектами исполнительной власти и иными государственными (муниципальными) органами, между государственными и негосударственными организациями, между государственными (муниципальными) органами и их служащими, между субъектами управления и гражданами.





В зависимости от числа субъектов



существуют
двусторонние и

многосторонние
договоры.



АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ



Дифференциация адм.акта

- Исследование научных подходов к пониманию административного акта и аналогичных терминов позволяет прийти к выводу о необходимости определении административного акта обратить внимание на выделение признаков, **позволяющих отграничивать** его от иных форм государственного управления и неформальных действий публичной администрации, **а именно:**
- на направленность административного акта на урегулирование единичного случая,
- на особого субъекта издания – административный орган (с конкретизацией понимаемых под административным органом или приравниваемых к нему субъектов) и на издание в рамках административного производства.



Административный акт

- как исторически более развитая в России форма государственного управления подчиняется сложной системе требований к порядку его издания, сформулированной законодательством.
- Эти требования закрепляются законодательно в отношении административных актов различных уровней, а также в отношении различных типов актов одного уровня, издаваемых в пределах компетенции одного органа публичной власти.



Признаки адм.акта



- 1. наличие диспозиции управомочивающей нормы, на которую ссылается адм.орган в рассматриваемом деле в связи с принятием адм.акта;
- 2. соответствие адм.акта общим требованиям законности;
- 3. выбор адм.органом допустимого, правильного правового последствия в управомочивающей ноорме, которую он применяет.



Роль административного органа как властного субъекта

- Особое внимание уделяется определению роли административного органа как властного субъекта, осуществляющего государственное управление и от лица государства (муниципального образования) издающего административные акты или заключающего административные договоры.





Административный орган

- Это субъект управленческой деятельности и отнесение к административным органам не только государственных или муниципальных органов, выполняющих административные функции, но и органов управления негосударственных организаций и даже отдельных частных лиц при условии осуществления ими публичных функций.





Различие административного акта и административного договора выражается

- в различном определении роли публичной администрации. При издании административного акта административный орган выступает в качестве своеобразного «арбитра», выносящего решение, которым он разрешает конкретную ситуацию на основе закона.
- **Используя же административный договор**, орган исполнительной власти выступает в роли «менеджера», представляющего публичный интерес и осуществляющего поиск наиболее эффективного способа реализации этого интереса.



Перспективы развития институтов административного акта и административного договора

- 
- 1) издание административного акта, способствующего исполнению обязательств, возникающих из административного договора;
 - 2) издание административного акта, противоречащего заключенному административному договору;
 - 3) издание административного акта перед заключением административного договора, то есть акта, предваряющего заключение договора;
 - 4) издание административного акта с целью принудительного исполнения обязательств, возникающих из административного договора.



Проблема соотношения административного акта и административного договора

- усматривается в определении оптимальной пропорции применения обеих форм, которая должна определяться законодательно, в том числе и посредством свободы выбора формы государственного управления, кроме прямо запрещенной в конкретных случаях формы, и детальной регламентации порядка подготовки, разработки, издания, заключения и исполнения решения, выраженного в форме административного акта или административного договора.





Преимущества административного акта и административного договора

- в системе инструментов и форм государственного управления, и приходит к выводу о том, что административный договор обладает большей "эластичностью", и является более эффективным средством при необходимости разрешения атипичных ситуации, возникающих в ходе реализации государственного управления, требующих не одностороннего вмешательства, а партнерского сотрудничества.





Далее...

- При этом, несмотря на некоторую ограниченность в свободе договора применительно к публично-правовой сфере, данная форма государственного управления представляется перспективной и с точки зрения синтеза интересов государства и отдельных лиц. При этом конструкцию административного договора в российском законодательстве следует расширять в сторону допущения частных лиц в качестве субъектов административно-договорных отношений.



Отмена адм.акта

- 1. Служит тому, чтобы был соблюден принцип правомерности. Третье лицо, получившее благоприятный адм.акт или получившее выгоду от адм.акта, неблагоприятного для адреса, обычно может полагаться на его существование





Отмена адм.акта

- 2. в том случае, когда норма права предусматривает отмену адм.акта. Если отмена предусмотрена в норме права, предполагается, что лицо это знает и у него отсутствует правовое доверие, подлежащее защите
- 3. случай, когда адм.акт содержит оговорку отмены



Отмена адм.акта

- 4. когда оставление адм.акта в силе затрагивает существенные интересы общества. Это означает, что в случае, если бы адм.акт остался в силу, с большей вероятностью наступили бы неблагоприятные для интересов общества или отдельных его членов последствия.





УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ АКТЫ О ПЕРЕДАЧЕ ИМУЩЕСТВА



Административные управленческие акты

- это содержание административных управленческих отношений (разновидности организационных отношений) - предмета отрасли административного права.





Договоры же о передаче недвижимого имущества

- согласованные действия сторон являются содержанием организационных общественных отношений - предмета гражданско-правового регулирования.





Цели договоров о передаче недвижимого имущества и

административных управленческих актов

- не относятся к категориям правового характера.





Институт о государственном кадастре недвижимости.

- *Применительно к такому институту выделяются две группы общественных отношений.*
- *Содержанием одной группы* общественных отношений являются властные административные акты управленческого характера (материальные отношения). В процессе их реализации происходит такая индивидуализация недвижимого имущества, что оно становится единственным в своем роде.
- *Содержанием другой группы* общественных отношений являются властные административные акты организационного характера (процессуальные отношения).



Соотношение договора и адм. акта

- Соотношение договоров о передаче недвижимого имущества (правоотношений) с подобными управленческими отношениями (правоотношениями) заключается в том, что объектом, по поводу которого заключаются указанные договоры, является недвижимое имущество, индивидуализация которого как объекта - единственного в своем роде - установлена властным административным актом управленческого характера.





Адм.акты властного характера

- Что касается властных административных актов организационного характера, то с их наличием нормы административного права связывают возникновение (изменение, прекращение) организационных правоотношений процессуального характера. С помощью таких правоотношений осуществляется правовое регулирование соответствующих организационных (процессуальных) отношений.





Адм.акты и судебные акты

- Судебные органы также не могут "подменять" властные административные органы. Рассматривая спор о защите нарушенного субъективного права собственности, суд проверяет наличие такого права у истца (п. 36 Постановления Пленума Верховного Суда РФ N 10, Пленума ВАС РФ N 22 от 29.04.2010 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав"). При отсутствии проведения в установленном порядке кадастрового учета земельного участка суд не может признать, что истец доказал наличие у него права собственности по поводу такого земельного участка.





ДОСУДЕБНОЕ ОБЖАЛОВАНИЕ АДМ.АКТОВ



Историческая ретроспектива

- Институт адм.обжалования формировался при влиянии господствующей политико-правовой доктрины и национально-культурных особенностей. С учетом имеющихся социальных условий и правовых традиций, испытывая влияние определяющих теоретических взглядов, адм.обжалование существенно отличается от сложившихся систем в других странах континентальной правовой системы





Правовые аргументы досудебного обжалования адм.акта

- ***1. Продление или ускорение производства???***
- **Ответ:** Если адм.жалоба будет результативной, то частное лицо избежит суд.процесса. Исполнение суд. решения может быть существенно затянуто гос. органом, т.к. признав решение гос.органа, ОМСУ незаконным, суд не вправе указывать в суд.акте содержание того решения, которое гос.орган должен принять в возникшем публично-правовом отношении
- **Т.о.** избежание судопроизводства посредством адм. обжалования открывает правовые возможности для существенного ускорения производства.



Правовые аргументы досудебного обжалования адм.акта



- **2. Безрезультативность или результативность досудебного обжалования???**
- **Ответ:** во-первых, определенное количество жалоб являются необоснованными и гос.органы при вынесении обжалуемых адм. актов действовали в полном соответствии с действующим законодательством и критериями целесообразности.
- Во-вторых, неудовлетворенность жалоб является проявлением неразвитости законодательства в сфере «корпоративности» и предвзятости при вынесении решений. Проблема «круговой поруки» явилась следствием возможности адм.обжалования только в рамках бюрократической иерархии.
- **Т.о.,** внедрение механизмов формирования органов по рассмотрению жалоб обеспечит повышение объективности и непредвзятости решения дел, рост доверия населения к рассматриваемому институту



Правовые аргументы досудебного обжалования адм.акта

- **3. Самоконтроль администрации???**
- **Ответ:** институт адм.обжалования имеет позитивное значение не только для частных лиц, подающих жалобы, но и для самой гос.администрации. Путем подачи жалобы гос.орган информируется о возможных ошибках и недостатках своей работы, а разрешая адм.жалобы, вышестоящий гос.орган еще раз проверяет соответствие деятельности нижестоящих структур законодательству и устоявшейся адм.практике, тем самым реализуя функцию правового и адм.контроля



Правовые аргументы досудебного обжалования адм.акта



- **4. Примирительная роль адм.обжалования??**
- **Ответ:** Адм.правосудие не всегда разрешает спор, а лишь пресекает его, определяет победителя и проигравшего, не исчерпывая конфликт по сути. Если же гос.администрация сама устраняет собственные ошибки, принавая недочеты своей работы, или заявитель соглашается с правовыми договорами гос. органа, то принятое решение является не результатом спора, которое вынесло третье лицо – арбитр, а следствием диалога, совместного поиска взаимоприемлемого решения на основе правовых предписаний.
- **Т.о.,** досудебное обжалование способствует внедрению духа партнерства между гражданами и гос.органами, при котором в одном случае – администрация учитывает интересы частного лица, а в другом – гражданин подтверждает свое мнение о справедливости и профессионализме администрации.



Правовые аргументы досудебного обжалования адм.акта



- **5. Объем проверки при адм.обжаловании???**
- **Ответ:** Исходя из принципа разделения гос.власти, судебная власть не может вмешиваться в предметы деятельности органов исполнительной власти. Суды правомочны осуществлять только правовой контроль за решениями, действиями или бездействиями гос.администрации. Соответственно, адм.акты в суд.порядке могут быть отменены только по причине неправомерности.
- В адм.порядке адм.акт может быть проверен не только на предмет законности, но и целесообразности при принятии решения по усмотрению, в том числе по общественно-социальным критериям.
- **Т.о.,** досудебное обжалование представляет собой широкие границы для правовой защиты интересов частных лиц. Обращаясь непосредственно в суд, гражданин существенно ограничивает свои возможности по отмене или изменению адм.акта



Обязательность или альтернативность адм. обжалования?

- Позитивные аргументы института досудебного обжалования ставят принципиальный вопрос об обязательности или необязательности данной процедуры для обращения в суд.
- В ряде НПА РФ применение указанного института является обязательной, в ряде НПА – нет.
- Правовые системы ряда стран предусматривают обязательность адм.обжалования (Германия, Латвия), а другие страны оставляют данный вопрос на усмотрение лица (Азербайджан, Армения, Болгария)