

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»
Институт права
(наименование института полностью)

Кафедра «Гражданское право и процесс»
(наименование)

40.03.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки/специальности)

гражданско-правовой

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА)

на тему «Административные акты как основания возникновения гражданских прав и обязанностей»

Обучающийся

В.С. Елисеев

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

канд. пед. наук, доцент, О.А. Воробьева

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2024

Аннотация

Возникшие обязательства в силу изданного административного акта, дополнительно подкрепляются гражданско-правовым договором. Вместе с тем, действие административного акта закрепляет за сторонами обязательства, которые могут распространяться на стороны договора или на одну из сторон. Сложность заключается еще и в том, что обязательства, возникшие в силу закона, регулируются гражданско-правовым договором, но их реализация невозможна без издания административного акта.

Сложный юридический состав может включать в себя не только административные акты и договоры, но и иной набор юридических фактов. Так, обязательство купли-продажи приватизируемого государственного предприятия может возникать из проведенного аукциона и заключенного на основе его результатов договора купли-продажи приватизируемого государственного предприятия. Поэтому сложный юридический состав по-прежнему остается одним из наиболее характерных оснований обязательственных правоотношений.

В соответствии со ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права и обязанности возникают в силу закона, административных актов (актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей) и действий юридических и физических лиц,

Цель выпускной квалификационной работы состоит в комплексном исследовании вопросов и проблем, связанных с возникновением, изменением и прекращением гражданских прав и обязанностей, возникших на основании административного акта.

Структура работы включает в себя введение, три главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Оглавление

Введение	4
Глава 1 Общая характеристика административных актов в сфере возникновения гражданских прав и обязанностей.....	7
1.1 Понятие и система административных актов	7
1.2 Основания возникновения гражданских прав и обязанностей	12
1.3 Место административных актов в системе юридических фактов гражданского права.....	16
Глава 2 Юридическая природа административных актов органов власти	23
2.1 Специфика административных актов при возникновении и изменении гражданских правоотношений.....	23
2.2 Специфика административных актов при прекращении гражданских правоотношений	28
Глава 3 Проблемные аспекты реализации административных актов	34
3.1 Проблема соотношения сделок и административных актов в сфере управления государственной собственностью	34
3.2 Проблема применения административных актов	37
Заключение	45
Список используемой литературы и используемых источников	47

Введение

Тема «Административные акты как основания возникновения гражданских прав и обязанностей» является актуальной на том основании, что возникновение изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей, возникших на основании административных актов, имеет сложный юридический состав. Возникшие обязательства в силу изданного административного акта, дополнительно подкрепляются гражданско-правовым договором. Вместе с тем, действие административного акта закрепляет за сторонами обязательства, которые могут распространяться на стороны договора или на одну из сторон. Сложность заключается еще и в том, что обязательства, возникшие в силу закона, регулируются гражданско-правовым договором, но их реализация невозможна без издания административного акта.

В соответствии со ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права и обязанности возникают в силу закона, административных актов (актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей) и действий юридических и физических лиц, Федеральный закон от 17 июля 1999 года № 184 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» административный акт определяет как правовой акт, издаваемый органом исполнительной власти в рамках его компетенции, в исполнение законов Российской Федерации, направленный на установление изменение или прекращение правоотношений.

Следует отметить, что административные акты принято подразделять на правоустанавливающие, правоизменяющие и правопрекращающие. В соответствии, с данной классификацией примером правоустанавливающего акта является акт о создании и регистрации юридического лица. Примером правоизменяющего акта может служить решение местного самоуправления об

изменении земельного участка. Третий случай, предусматривающий прекращение прав и обязанностей, можно рассматривать как акт о ликвидации юридического лица.

В научной и учебной литературе проблемам основания изменения и прекращения прав и обязанностей на основе актов местного самоуправления рассмотрен широко и многими учеными-цивилистами, например: В.Г. Баев, Д.Н. Бахрах, В.П. Грибанов, К.В. Давыдов, О.А. Красавчиков, К.В. Фатеев и другие.

Несмотря на то, что в юридической литературе не мало исследований посвящено вопросам возникновения, изменения и прекращения прав и обязанностей на основе административных актов, существуют проблемы в правового регулирования данной темы.

Объект исследования – общественные отношения, складывающиеся в процессе возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей на основании административных актов.

Предмет исследования – правовые нормы, регулирующие институт административных актов, порождающих возникновение, изменение и прекращение прав в рамках гражданского законодательства.

Цель выпускной квалификационной работы состоит в комплексном исследовании вопросов и проблем, связанных с возникновением, изменением и прекращением гражданских прав и обязанностей, возникших на основании административного акта.

Для достижения указанной цели необходимо решить задачи, предполагающие исследование:

- общей характеристики административных актов в сфере возникновения гражданских прав и обязанностей;
- понятия и системы административных актов;
- юридической природы административных актов органов власти;
- особенностей административных актов при возникновении, изменении и прекращении гражданских правоотношений;

- место административных актов в системе юридических фактов гражданского права;
- проблем соотношения сделок и административных актов в сфере управления государственной собственностью
- проблем применения административных актов.

Теоретическая основа исследования состоит из научных трудов таких авторов, как К.В. Давыдов, И.А. Ильин, Н.Л. Пешин, Ф.Ф. Яхин, М.В. Рудов, В.А. Сапун, А.В. Соболев, В.А. Северин и др.

Нормативная основа исследования включает в себя: Конституцию Российской Федерации; Гражданский Кодекс Российской Федерации и другие федеральные законы, а также подзаконные нормативные акты, содержащие правовые нормы по теме исследования.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы судебной практики: Перечень позиций высших судов к нормам гражданского законодательства, регулирующие возникновение, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей на основании административных актов.

Методологическую основу исследования составляют такие методы, как: комплексного и системного подхода, анализ, сравнительно-правовой и формально-юридический методы.

Структура работы включает в себя введение, три главы, состоящие из шести параграфов, заключение, список используемой литературы и используемых источников.

Глава 1 Общая характеристика административных актов в сфере возникновения гражданских прав и обязанностей

1.1 Понятие и система административных актов

Современное законодательство России не закрепляет в отдельном правовом акте все принципы и процедуры принятия административных актов. Данная тема осложняется и тем, что ученые не уделяют ей достаточного внимания в области теоретического обоснования и правоприменительного аспекта. При этом, административные регламенты, существующие в большом количестве. Такие регламенты устанавливают правила создания, перечень сопутствующих документов, приложений, которые обеспечивают совершение юридических фактов, которые в свою очередь являются подзаконными актами.

В литературе указывается, что «современные управленцы не видят в правовой регламентации процедур принятия административных актов практической значимости, поскольку их подготовка и издание всегда являлись делом простым, аппаратным и лишены вовлечения в этот процесс посторонних лиц, требующих соблюдения принципов административных процедур» [24]. Данное положение не способствует обеспечению необходимых гарантий правовой защиты граждан и организаций от неправомερных действий и решений субъектов публичного управления.

Помимо термина «административный акт», в юридической науке встречаются такие, как «акт управления» [11, с. 139–140]; «правовой акт управления» [2, с. 269], «акт государственной администрации» [9, с. 272–273].

Не смотря на многообразие терминов, обозначающих деятельность субъектов управления, все они используются для их деятельности.

«Множественность доктринальных определений является закономерным следствием неразработанности нормативного определения. И

такое определение необходимо для разграничения административных актов от иных форм управления» [24].

Отдельные авторы предлагают нормативное определение административного акта. Проект Федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации», предложенный К.В. Давыдовым, определяет административный акт как «правовой акт, принимаемый административным органом, должностным лицом по итогам административной процедуры в соответствии с Федеральным законом по конкретному случаю, порождающий правовые последствия для определенного лица или индивидуально определенного круга лиц» [15, с. 51].

В Проекте Федерального закона «Об административных процедурах» [12] приведено легальное определение административного акта. Такой акт рассматривается в качестве правоприменительной формы разрешения коллегиальным органом или должностным лицом отдельных вопросов, которые возникают в рамках рассмотрения конкретного административного дела. Определение «административный акт» раскрыто в Законе Федеративной Республики Германия «Об административном процессе» [44]. Под ним понимается любое распоряжение, решение или другая властная мера. Такие акты ориентированы вовне. Данная мера принимается органом управления в сфере публичного права в целях регулирования конкретного случая, обладает прямой юридической силой

Из указанного выше определения видно, что произведенное различие административных актов иллюстрируют то, что существуют административные акты призванные регулировать внутреннюю деятельность административного аппарата и те акты, которые регулируют общественные отношения по поводу возникновения гражданских прав и обязанностей.

«Субъекты управления наделены полномочиями по самостоятельному нормативному регулированию. В связи с этим к административным актам следует относить как индивидуальные правовые, так и нормативные правовые

(подзаконные), регулирующие общественные отношения, связанные с реализацией компетенции субъектов публичного управления» [24].

Итак, «Административный акт — это всегда публичный акт, направленный на организацию общественных отношений. Следует отметить, что в российской правовой системе широко распространено наделение государственно-властными полномочиями по принятию административно-правовых актов иных, помимо органов исполнительной власти, субъектов. В частности, такими полномочиями наделены Центральный банк РФ, Счетная Палата РФ, органы прокуратуры, государственные корпорации» [5].

«Другое определение декларирует следующее: Административный акт (правовой акт управления) – это одностороннее юридически властное предписание, издаваемое органом исполнительной власти или его должностным лицом в рамках имеющихся полномочий и с обязательным соблюдением установленных процедур» [9, с. 275].

Административные акты являются важнейшей правовой формой реализации управленческих действий по достижению целей и задач публичного управления.

Таким образом, «помимо органов исполнительной власти, принимать административные акты могут иные субъекты, если они наделены в установленном законом порядке государственно-властными полномочиями» [1, с. 41].

При определении круга субъектов административного акта следует согласиться с позицией Д.С. Андреева, «предлагающего понятия централизованной и децентрализованной публичной администрации. Первое понятие охватывает субъектов, специально созданных для осуществления публичной (государственной и муниципальной) исполнительно-распорядительной деятельности — государственные органы исполнительной власти (федеральные и субъектов) и исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления» [6].

«Однако следует отметить, что административные акты вправе принимать не только органы исполнительной власти, но и иные субъекты, обладающие властными полномочиями — Президент РФ, Правительство РФ, органы прокуратуры, Центральный банк РФ, Счетная Палата РФ» [5].

Конституция РФ закрепляет норму о том, что Президент может издавать приказы и распоряжения, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Таким образом, приказ или распоряжение Президента РФ имеет признак административного акта, например, Указ Президента РФ от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [40].

Правительство также наделено правом издавать административные акты, при этом они делятся на акты, носящие нормативный характер, и акты, носящие распорядительный характер. Последние характеризуются тем, что издаются по мере необходимости или для оперативного решения текущих проблем государства. Например, Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 года №417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» [26]. Данный вид административных актов должен соответствовать Конституции Российской Федерации и другим федеральным законам. При противоречии с законодательством Российской Федерации такой административный акт отменяется Президентом Российской Федерации.

Многочисленные административные акты издаются министерствами и ведомствами и федеральными службами, например, антимонопольные органы наделены полномочиями издавать административные акты, таможенная служба. Административные акты могут издаваться и совместно министерствами и ведомствами. Такие административные акты издаются в случае подведомственности вопроса сразу нескольким Федеральным службам, органам исполнительной власти. Административные акты, издаваемые министерствами, ведомствами или органами исполнительной

власти могут издаваться по согласованию с другими ведомствами если вопрос входит в компетенцию профильных ведомств.

В субъектах РФ административные акты принимаются соответствующими органами исполнительной власти по вопросам их компетенции. Необходимо отметить тот факт, что их структурные подразделения и территориальные органы таким правом не обладают.

Следует отметить, что административные акты имеют различные элементы, например Ф.Ф. Яхин определяет следующие:

- автор (юридически – орган власти, который в соответствии со своей компетенцией может издавать тот или иной акт, фактически – должностное лицо или группа лиц, действующая от имени издающего органа);
- адресат (лица, которым адресован издаваемый акт, могут быть определёнными (конкретными) и неопределёнными);
- предмет (общественные отношения, на которые направлены предписания, закреплённые в акте);
- цель (принятию акта всегда предшествует определённая цель, например, поддержание правопорядка);
- место и время издания акта;
- фактические обстоятельства (выявляются факты, необходимые и достаточные для издания акта);
- содержание (предписания, которые являются внешним выражением волеизъявления органа власти, принимающего акт);
- форма (может быть как письменной, так и устной)» [43].

На основании вышесказанного, заключаем, что многообразие административных актов, издаваемых различными Федеральными органами, министерствами, ведомствами, органами исполнительной власти призваны регулировать общественные отношения, устанавливать права и обязанности отдельным категориям лиц или такие административные акты, которые

обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Помимо всего прочего, административные акты применяются в различных отраслях права, например, для установления юридических фактов в рамках гражданских правоотношений.

1.2 Основания возникновения гражданских прав и обязанностей

Статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации регламентирует основания возникновения гражданских прав и обязанностей, в частности, пункт второй гласит: «из актов государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей» [14].

«Основанием возникновения обязательств могут служить и административные акты. При этом содержание обязательства, возникающего из административного акта, определяется этим актом. Включение административных актов в арсенал гражданского права во многом было обусловлено административными методами управления, внедряемыми в течение длительного периода времени в нашу экономику. Однако случаи возникновения обязательств непосредственно из административных актов встречались довольно редко даже в период господства командно-административной системы. Наиболее типичным для этого периода примером является обязательство поставки продукции на экспорт, возникающее на основе наряда-заказа, выдаваемого экспортным объединением поставщику» [3].

Одним из примеров возникновения прав и обязанностей на основании административного акта является аренда жилого помещения, принадлежащей административной единице на основании права собственности. Данные обязательства возникают в силу договора социального найма между физическим лицом и жилищной организацией, при этом подтверждением данного факта является ордер. Данный пример на первый взгляд отличается

простотой, однако, исследуя юридический состав, становится очевидно, что «основание возникновения обязательств является административный акт и договор социального найма, заключаемый на основе ордера. В данном случае наличие сложного юридического состава логичен, поскольку для возникновения прав и обязанностей необходимо наличие административного акта и договора социального акта, соответственно, отсутствие одного из элементов влечет за собой отсутствие прав и обязанностей» [36].

В силу договорных обязательств возникают права по оплате коммунальных услуг, наниматель не вправе сдавать в аренду данное жилье и так далее. В случае отмены административного акта, прекращаются права и обязанности, в силу которого они возникли. Например, по решению суда административный акт отменяется, следовательно, прекращается договор социального найма, заключенный на основании ордера.

В рамках плановой экономики, административные акты играли более существенную роль, поскольку распространены были во многих отраслях жизни. Вышеописанный сложный юридический состав был актуален, поскольку на основании административного акта возникали права и обязанности у широкого круга лиц. Таким образом, сложилась такая ситуация, что договор приобретал второстепенную роль, ведущую роль имел административный акт. Сегодня, ситуация диаметрально противоположная, договор требует исполнения обязательств, которые подкрепляются административными актами. Рыночные отношения характеризуются экономической заинтересованностью сторон, участвующие в гражданском обороте. Принцип свободы заключения договоров в цивилистике связан прежде всего со взаимными обязательствами и получением прибыли.

«Сложный юридический состав может включать в себя не только административные акты и договоры, но и иной набор юридических фактов. Так, обязательство купли-продажи приватизируемого государственного предприятия может возникать из проведенного аукциона и заключенного на основе его результатов договора купли-продажи приватизируемого

государственного предприятия и т.д. Поэтому сложный юридический состав по-прежнему остается одним из наиболее характерных оснований обязательственных правоотношений» [3].

М.И. Брагинский писал о том, что «осуществление государством принадлежащих ему имущественных прав (прежде всего права собственности) происходит в несвойственных гражданскому праву формах – в виде актов, в которых проявляет себя верховенство государства» [10].

В научной литературе ученые подразделяют юридические акты, например, «юридические акты подразделяются на гражданско-правовые и административно-правовые. Основным видом гражданско-правовых юридических актов являются сделки – волевые действия юридического или физического лица, направленные на достижение определенного правового результата. Гражданские правоотношения могут возникать, изменяться или прекращаться на основании административных актов. К ним относятся акты государственных органов и органов местного самоуправления, предусмотренные законом и иными правовыми актами в качестве основания возникновения гражданских правоотношений. По своей природе такие акты являются ненормативными и непосредственно направлены на возникновение гражданских прав и обязанностей у конкретного субъекта – адресата акта» [16].

«Возникновение гражданских прав и обязанностей на основании административных актов, изданных властными органами. Такие административные акты носят властный характер. Составляющая властности будет являться исключением поскольку в гражданском праве закреплен принцип равенства сторон участников гражданских отношений»[30].

«К статье 153 ГК РФ не применяется правило, установленное в пункте 2 статьи 124 ГК РФ, согласно которому сделками признаются действия публично-правовых образований, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей, так как для них такими действиями признаются акты» [35].

В рамках настоящей работы целесообразно изучить судебную практику. Муниципальное унитарное ремонтно-эксплуатационное предприятие «Коммунальник» обратилось в арбитражный суд с заявлением о признании недействительным распоряжения Чебоксарского городского комитета по управлению имуществом от 23 декабря 2005 года № 923-р как ненормативного правового акта, принятого в ответ на письмо от 14 декабря 2005 года № 482, по сути, оспаривало сделку, направленную на прекращение права хозяйственного ведения предприятия спорным имуществом и на изъятие его у предприятия. Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 18 ноября 2008 года № 10984/08 признал это распоряжение ничтожным на основании статьи 168 ГК РФ, так как прекращение права хозяйственного ведения имуществом предприятия – это сделка, оформленная посредством распоряжения от 23 декабря 2005 года № 923-р.

«Аналогичная позиция изложена в постановлении Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 19 сентября 2000 года № А58-422/99-Ф02-1915/00-С1: кассационной инстанцией распоряжение Правительства Республики Саха (Якутия) от 4 сентября 1998 года № 952-р «О разделительном балансе между государственным унитарным предприятием «Аэропорт Якутск» и ГУП НАК «Саха Авиа» признано по существу сделкой» [15].

Таким образом, следует отметить, что административные акты являясь основанием возникновения прав и обязанностей и как следствие возникновения сделки, находят применение и регулирование гражданско-правовыми нормами. Суд в свою очередь изучает детали дела и подходит к решению индивидуально.

1.3 Место административных актов в системе юридических фактов гражданского права

Административные акты и юридические факты играют ключевые роли в регулировании гражданских и административных правоотношений, но их функции и последствия отличаются.

Административные акты и юридические факты тесно связаны друг с другом. Юридические факты могут выступать основанием для издания административных актов, а административные акты могут порождать новые юридические факты, изменяющие или прекращающие гражданские правоотношения.

Например, «гражданин подает заявление (юридический факт) на получение разрешения на строительство. Орган власти рассматривает заявление и выносит решение (административный акт), которым разрешает или отказывает в строительстве. В случае положительного решения, правоотношение на строительство возникает с момента издания административного акта» [21].

Таким образом, юридические факты являются основой для возникновения гражданских правоотношений, а административные акты могут влиять на их изменение или прекращение.

Например, «решение о реквизиции прекращает право собственности (ст. 242 ГК РФ). Данное положение подтверждено и судебной практикой, в частности, Федеральный арбитражный суд Московского округа постановил, что прекращение права собственности помимо воли собственника не допускается, кроме обращения взыскания по обязательствам, отчуждения имущества, которое не может принадлежать данному собственнику в силу закона, реквизиции и конфискации» [27].

Понятие «юридический факт» сам по себе порождает правовые последствия. Например, «юридический факт невыплаты страхового возмещения (неправомерное действие) не влечет возникновения гражданских прав и обязанностей, поскольку событие не было обозначено в качестве юридического факта. Поэтому можно утверждать, что все юридические факты (включая события) так или иначе связаны с фактической деятельностью» [38].

События, происходящие в связи с деятельностью физического или юридического лица, являются юридическими фактами, являющиеся основанием возникновения изменения или прекращения гражданско-правовых отношений.

Например, «затопление дома, даже при наличии договора страхования не будет иметь ни правового, ни юридического значения, если не было определено в договоре в качестве страхового случая. Или: иск о взыскании в пользу третьего лица страхового возмещения и процентов за пользование чужими денежными средствами не может быть удовлетворен, так как ни под один из определённых договором страхования рисков произошедшее с грузом событие не подпадает» [32].

Вывод о реальности юридического факта крайне важен, поскольку, учитывая, что правовая деятельность носит идеальный характер, мы можем увидеть различие между правовой и фактической деятельностью.

«В то же время остаётся неясным вопрос о том, какое значение для фактической деятельности имеет правовая модель юридического факта (или обстоятельства, если следовать терминологии М.А. Рожковой). Ведь она, будучи частью правового средства, не может выступать в качестве элемента фактической деятельности. К такому выводу приходит В.А. Сапун. Он вполне логично замечает, что правовые средства не включаются непосредственно в структуру фактического правомерного поведения» [36].

«Исходя из сказанного, можно заключить, что юридический факт в гражданском праве – это такое фактическое обстоятельство, с которым норма закона связывает юридические последствия, т.е. возможность сделать вывод о том, что имущественные и личные неимущественные отношения имеют правовой характер или утратили его, а также уточнить их состав» [30].

В ст. 8 ГК РФ содержится общий перечень юридических фактов, являющихся основанием для возникновения гражданских правоотношений.

«К ним относятся договоры и иные сделки предусмотренные законом и не противоречащими ему, акты государственных органов и органов местного

самоуправления, судебные решения, создание произведений науки, литературы, искусства, изобретений и иных результатов интеллектуальной деятельности, причинение вреда другому лицу, неосновательное обогащение, различные события внешнего мира – все это является объемом имеющих место в практике оснований, с которыми закон связывает наступление гражданско-правовых последствий»[7].

К сожалению, следует заметить, что весь объем действий граждан и юридических лиц предусмотреть в законе невозможно. Поэтому, даже если юридические факты, прямо не предусмотренные в законе, они все равно могут являться основаниями возникновения гражданских прав и обязанностей, но только в том случае, если не будут противоречить закону (п. 1 ст. 8 ГК РФ).

«Юридические акты - это правомерные действия, означающие изъявление воли лица, направленное на возникновение гражданско-правовых последствий. К ним относятся: административные акты и сделки»[23].

«Сделки - действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ), т.е. на установление определенных законом гражданско-правовых последствий. Участники сделки являются участниками правоотношений. Гражданские правоотношения возникают из сделок как предусмотренных законом, так и не предусмотренных законом, но не противоречащих ему. Сделки, предусмотренные законом, наиболее распространенные основания возникновения, а также изменения и прекращения гражданских правоотношений. Договоры, как разновидности сделок, также могут быть основанием возникновения гражданских правоотношений» [23].

Например, договоры найма жилого помещения, будучи основанием возникновения правоотношений, направлены на удовлетворение потребностей граждан в жилье;

Административный акт, как основание административных отношений – это действия органа власти, направленные на установление, изменение или прекращение административных правоотношений.

«В гражданском праве административный акт также может является юридическим фактом, т.е. выступать основанием гражданского правоотношения, если он направлен на установление, изменение или прекращение не только административных, но и гражданских правоотношений» [27].

«Гражданское правоотношение в соответствии с административным актом устанавливается между субъектами гражданского права. Административное же правоотношение устанавливается между лицами и органами государственного управления. Чаще административные акты выступают в сочетании с договорами» [22].

К актам органов управления, с которыми связаны гражданско-правовые последствия, относятся такие, как выдача ордера на жилое помещение определенному гражданину, что создает для него право требовать заключения договора найма жилого помещения.

«Данные виды действий, несмотря на различия, имеют одну схожую цель - порождение правовых последствий, которая и является основанием для объединения сделок и административных актов в единую группу юридических фактов» [22].

«Юридические поступки - это правомерные действия, вызывающие независимо от желания человека гражданско-правовые последствия, при достижении им определенного результата, совершении поступка. Они не направлены непосредственно на возникновение, изменение и прекращение правоотношений, в отличие от сделок, однако в итоге могут привести к тем же последствиям, что и сделки. Например, автор созданного произведения науки, литературы или искусства вступает в правоотношения с окружающими, хотя и не стремится ни к каким последствиям. Правоотношение в таких случаях

возникает не из сделки, а из правомерного поступка, не направленного на достижение какого-либо результата.

К ним относится, в частности, творческая деятельность, создание произведений науки, литературы, искусства. Так гражданские правоотношения возникают в результате открытий, изобретений, рационализаторских предложений, создания произведений науки, литературы и искусства» [22]. Акты интеллектуального творчества, то есть результаты совершенных открытий, изобретений, рационализаторских предложений, создания промышленных образцов, создания произведений науки, литературы и искусства приводят к возникновению гражданских правоотношений.

«Эти акты отличаются от сделок тем, что в них нет характерного для сделки признака — направленности действий на создание гражданских прав и обязанностей, так как в отношениях творчества правовые последствия возникают независимо от воли автора и его дееспособности. Совершение открытий, изобретений, создание промышленных образцов и внесение рационализаторских предложений всегда признаются основаниями возникновения имущественных и личных неимущественных прав и обязанностей субъектов творческих отношений» [27].

«Следует учитывать, что при возникновении гражданского правоотношения все виды юридических фактов, являясь основанием гражданского правоотношения, могут выступать как в единственном, так и во множественном числе (два и более факта).

Наличие деления юридических фактов по индивидуальным признакам способствует правильному применению норм гражданского законодательства, позволяет более четко разграничивать виды различных юридических фактов» [8].

«Юридические факты влекут возникновение гражданских правоотношений. Однако это не означает, что все они должны быть указаны в действующем законодательстве: это жизненные факты, их бесчисленное множество. Юридические факты является динамичным явлением. Нормы

гражданского права могут уточнять и изменять их юридическое значение, а в некоторых случаях и лишать их качества юридического факта. Иногда требуется несколько юридических фактов для возникновения правовых последствий. Совокупность юридических фактов называется юридическим или фактическим составом» [7].

Правоотношения, возникающие на основе юридических фактов, порождают определенные правовые последствия, которые могут быть как положительными, так и отрицательными для участников.

Административные акты являются важным инструментом управления в системе публичного права. Они регулируют общественные отношения в сфере государственного управления и обеспечивают реализацию норм права.

Административные акты являются средством реализации властных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления. Они устанавливают правила поведения для граждан и организаций в рамках публичного интереса.

С помощью административных актов обеспечивается поддержание общественного порядка, регулирование общественных отношений, защита прав и свобод граждан.

Административные акты служат инструментом регулирования в различных сферах: например, выдача разрешений на строительство, лицензирование деятельности, наложение штрафов за административные правонарушения.

Административные акты тесно связаны с юридическими фактами, так как часто они выступают реакцией на определенные юридические факты или сами являются юридическими фактами. Например, решение о штрафе за нарушение правил дорожного движения является административным актом, который возникает вследствие нарушения (юридический факт).

Административные акты также связаны с процессуальными вопросами: их издание, исполнение и обжалование регламентированы процессуальными нормами.

Хотя административные акты относятся к сфере публичного права, они могут оказывать влияние на гражданские правоотношения, изменяя или прекращая их. Например, аннулирование лицензии на предпринимательскую деятельность может повлечь за собой прекращение договорных обязательств предпринимателя.

Таким образом, для комплексного понимания и регулирования правовых отношений необходимо учитывать не только сами юридические факты и их последствия, но и анализировать место и роль административных актов в системе права. Это позволяет более точно предсказать и регулировать правовые последствия различных действий и решений как в сфере частного, так и публичного права.

Глава 2 Юридическая природа административных актов органов власти

2.1 Специфика административных актов при возникновении и изменении гражданских правоотношений

Особенности административных актов при возникновении, изменении и прекращении гражданских правоотношений в научных источниках подразделяются на экономические и правовые. В первом случае реализуются экономические интересы гражданских правоотношений с целью извлечения прибыли. Второй случай отличается многогранностью и не имеют однозначного характера.

«Во-первых, нормативные основания — нормы права, регулирующие отношения, входящие в предмет гражданского права, ибо если отношение не регулируется правом, то не появится и правоотношение.

Во-вторых, правосубъектные основания: в гражданском правоотношении может участвовать только тот, кто обладает правосубъектностью, кто является субъектом права гражданского, ибо невозможно существование бессубъектного правоотношения.

В-третьих, юридико-фактические основания, т.е. факты, с которыми нормы права связывают возникновение, изменение и прекращение прав и обязанностей у субъектов» [7].

Под юридическими актами понимаются такие обстоятельства, при которых происходит связь между юридическими фактами и административными актами. Как уже отмечалось, административный акт является элементом, который порождает правовые последствия.

О.А. Красавчиков еще в советский период проводил исследование в области административных актов, особое внимание уделялось юридическим фактам, как определенным последствиям издания административных актов.

«В частности, О.А. Красавчиков классифицировал административные правовые акты в зависимости от того, в каких формах такие акты оказывают воздействие на динамику гражданских правоотношений» [21, с. 125].

Он выделял группу административных актов, оказывающих прямое воздействие на возникновение, изменение или прекращение гражданских правоотношений. Сюда были включены три разновидности административных актов:

- «административные акты, которые являются самостоятельными юридическим фактом для гражданских правоотношений;
- административные акты, которые входят в юридический состав фактов, взаимодействие с которыми приводит к наступлению определенных юридических последствий;
- административные акты, влияющие на динамику гражданско-правовых отношений через административные правовые отношения» [21].

Во вторую классификационную группу О.А. Красавчиковым были включены административные акты, «оказывающие косвенное воздействие на возникновение, изменение или прекращение гражданско-правовых отношений. По этому классификационному основанию были выделены административные акты, выступающие в качестве предпосылок формирования определенных юридических составов, при этом не входя в них» [21, с. 126].

Оценивая рассмотренную классификацию, полагаем правомерным заключить, что в ней «представлены административные акты как индивидуального правоприменения, так и нормативного характера» [4]. Административные акты правоприменительного характера О.А. Красавчиков также разграничивал «на акты оперативного управления и акты государственного контроля» [21, с. 126].

Ю.М. Козлов разделяет административный акт от нормативных актов, и отмечает, что характерной чертой административных актов является исполнительный элемент, так как содержание административных актов

состоит из волеизъявления администрации соответствующих административных единиц.

«Конкретность таких волеизъявлений (предписаний) проявляется в том, что, во-первых, с их помощью решаются индивидуальные административные дела или вопросы, возникающие в сфере государственного управления; во-вторых, они персонифицированы, то есть их адресатом является определенное лицо (лица); в-третьих, они являются юридическими фактами, вызывающими возникновение конкретных, административных правовых отношений» [4].

«В пункте 2 части 1 статьи 8 ГК РФ предусматривается такое основание возникновения гражданских правоотношений, как акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. Это основание по своему содержанию, очевидно, является более обширным, нежели собственно административные акты, которые в свое время фигурировали в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей» [34].

«В настоящее время в соответствии с пунктом 2 части 2 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации решения, действия (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов, органов военного управления, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих являются предметом оспаривания в рамках отправляемого административного судопроизводства.

Учитывая, что согласно части 1 статьи 1 КАС РФ предметным полем административного судопроизводства являются административные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений, возникает закономерный вопрос: подлежат ли акты, названные в пункте 2 части 1 статьи 8 ГК РФ, оспариванию в рамках искового производства, урегулированного нормами Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации

Федерации, либо теперь признание этих актов недействительными может осуществляться только в рамках КАС РФ?» [34].

Вполне логичным будет считать, что в Гражданском кодексе Российской Федерации (п.2 часть 1 статьи 8) основанием возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений является не только административный акт, но и акты, изданные органами власти различного уровня, которые также лежат в основе возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей.

Об этом свидетельствует вышеуказанное положение Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействий) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих», в котором указывается о том, что существуют ненормативные акты и административные акты, но при этом отличительные критерии в данном постановлении не приводятся.

Обращаясь к Федеральному закону от 29 декабря 2015 года № 382-ФЗ «Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации» можно заключить, что определённая дифференциация существует. Например, определение, форма и толкование арбитражного соглашения» выделены правоотношения, которые имеют договорный характер и таковыми не обладают» [22].

Проблема дифференциации стоит весьма остро, по этому вопросу высказывали свое мнение многие современные ученые-юристы.

Так, Д.В. Пятков задается вопросом: «Всякий ли акт государственного органа или органа местного самоуправления является административным актом?» [30, с. 11–15]. Исходя из изложенного становится вполне очевидным, что ни Пленум Верховного Суда Российской Федерации, ни Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации не смогли предложить четкие критерии, которые позволили бы однозначно установить характер спорного

правоотношения, для того чтобы определить форму судопроизводства, в рамках которого оно будет разрешено.

В цивилистической доктрине вопрос о критериях разграничения частных и публичных правоотношений относится к числу «проклятых» вопросов, приемлемого ответа на который, несмотря на его многовековую историю, цивилистикой так и не было предложено. Как в свое время вполне обоснованно указывал Г.Ф. Шершеневич, «Несмотря, однако, на повседневность указанного деления, с научной стороны до сих пор остается не вполне выясненным, где находится межевая черта между гражданским и публичным правом, каковы отличительные признаки той сферы права, которая носит название частного права и составляет предмет особой науки» [42].

На неудовлетворительность разрешения этого вопроса в теории гражданского права указывал и И.А. Покровский, отмечая появление совершенно специфической точки зрения на возможность однозначного решения этого вопроса.

Согласно этой научной позиции, существование которой, по мнению И.А. Покровского, «объясняется только состоянием временной научной усталости, нет вовсе никакого принципиального отличия между правом публичным и частным; самое это деление, созданное римскими юристами для своих чисто исторических нужд, в настоящее время утратило свое значение и если еще в теории сохраняется, то лишь исключительно по традиции» [25, с. 42].

Мы полагаем, что вполне справедливым является утверждение Д.В. Пяткова о том, что «форму решений уполномоченных органов и собственно наличие таких решений нельзя воспринимать в качестве критерия для определения существа правоотношений, сопутствующих этим решениям» [30].

Исследуя вопрос о разграничении административных актов и ненормативных актов следует отметить, что административный акт имеет

определенные особенности, которые заключаются в закреплении волеизъявления государственных органов и органов власти различного уровня, от федерального до местного самоуправления. Кроме того, административный акт имеет юридическую силу, устанавливает определенные правила или совершение действий по отношению к определенному субъекту или группе субъектов, принимается в одностороннем порядке.

Таким образом, можно заключить, что административный акт имеет определенного адресата, носит властный характер и призван регулировать конкретные отношения.

2.2 Специфика административных актов при прекращении гражданских правоотношений

Особенности административных актов при прекращении гражданских правоотношений заключаются в таких важных аспектах, как наличие правовой основы. Например, административные акты по прекращению гражданских правоотношений должны основываться на четких и конкретных правовых нормах. Это обеспечивает законность и обоснованность принимаемых решений.

Прекращение гражданско-правовых отношений носят односторонний характер и это выражается в том, что административные акты, как правило, принимаются в одностороннем порядке компетентными органами или должностными лицами. Это значит, что для их вступления в силу не требуется согласие другой стороны гражданского правоотношения.

Важно соблюдать процедуру принятия таких административных актов, направленных на прекращение гражданско-правовых правоотношений. Процедура принятия административных актов детально регламентирована законодательством. Необходимо соблюдение установленных процедур, включая уведомление заинтересованных лиц, возможность подачи

возражений. Кроме того, акт должен быть оформлен в письменной форме и содержать все необходимые реквизиты: наименование органа, дату, номер, основания принятия.

Следует также обратить внимание на мотивировочность. Акт должен быть обоснованным и содержать ссылки на конкретные нормы закона, а также фактические обстоятельства, послужившие причиной прекращения правоотношений. Это обеспечивает прозрачность и возможность последующего обжалования.

Акт вступает в силу с момента его принятия или в указанный в нем срок. В некоторых случаях вступление в силу может быть отложено до момента завершения определенных процедур или истечения сроков на обжалование.

Административные акты могут быть обжалованы в установленном порядке. Заинтересованные лица имеют право подать жалобу в вышестоящий орган или обратиться в суд. Это обеспечивает защиту прав граждан и юридических лиц. Прекращение гражданских правоотношений может влечь за собой различные юридические последствия: прекращение обязательств, перераспределение прав и обязанностей, возникновение новых правовых ситуаций.

Эти особенности направлены на обеспечение законности, прозрачности и справедливости в процессе прекращения гражданских правоотношений посредством административных актов.

Административный акт, как основание возникновения отношений – это действия органа власти, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских правоотношений.

В данном контексте необходимо привести пример, когда организация лишается лицензии на определенные виды деятельности путем распоряжения государственного органа.

На практике может возникнуть следующая ситуация, например, ООО «ЭЛЬФ» обладает лицензией на осуществление розничной торговли алкогольной продукцией. Государственный орган, контролирующий данный

вид деятельности (например, Роспотребнадзор), выявляет грубые нарушения законодательства в деятельности компании.

В свою очередь, Роспотребнадзор проводит проверку и фиксирует факты нарушений (например, продажа алкоголя несовершеннолетним, несоблюдение санитарных норм). На основании выявленных нарушений и в соответствии с законодательством Роспотребнадзор подготавливает акт о прекращении действия лицензии. В акте указываются конкретные нарушения, ссылки на нормы закона, которые были нарушены, и решение о прекращении лицензии.

Компания «ЭЛЬФ» уведомляется о принятом решении. Ей направляется копия административного акта, содержащая обоснование принятого решения и порядок его обжалования.

Административный акт вступает в силу с момента его подписания или через определенный срок, указанный в документе. В некоторых случаях акт может вступить в силу после завершения процедуры обжалования, если таковая была начата.

С момента вступления акта в силу компания «ЭЛЬФ» теряет право на розничную торговлю алкогольной продукцией. Все договоры и обязательства, связанные с этой деятельностью, также прекращаются. Таким образом, после вступления в законную силу административного акта наступают последствия.

Компания обязана прекратить продажу алкоголя и может понести дополнительные обязательства, например, по уничтожению оставшихся запасов алкоголя. При этом, следует понимать, что ООО «ЭЛЬФ» имеет право обжаловать решение Роспотребнадзора в вышестоящем органе или в суде, если считает, что решение было необоснованным или незаконным. До завершения процедуры обжалования действие акта может быть приостановлено.

Таким образом, решение Роспотребнадзора привел к прекращению гражданских правоотношений между ООО «ЭЛЬФ» и государством или

государственным органом, уполномоченных лицензировать данный вид деятельности.

Итак, административные акты играют ключевую роль в регулировании гражданских правоотношений, выступая инструментом реализации государственной власти и правового воздействия на участников гражданских правоотношений. Их специфика в контексте возникновения, изменения и прекращения этих правоотношений может быть охарактеризована следующим образом:

Во-первых, административные акты должны строго соответствовать нормам законодательства. Их принятие, содержание и исполнение регулируются правовыми нормами, что обеспечивает законность и обоснованность таких актов.

Во-вторых, административные акты принимаются компетентными государственными органами в одностороннем порядке и обязательны для исполнения адресатами. Это отличает их от договорных отношений, где решения принимаются на основе взаимного согласия сторон.

В-третьих, процедура принятия административных актов регламентирована и включает определенные стадии, такие как подготовка акта, уведомление заинтересованных лиц, возможность подачи возражений и обжалования. Соблюдение процедурных требований гарантирует защиту прав участников правоотношений.

В-четвертых, заинтересованные лица имеют право на обжалование административных актов. Это важный механизм защиты прав граждан и юридических лиц, который способствует справедливому и объективному рассмотрению спорных ситуаций.

«Административные акты могут выступать основанием для возникновения новых гражданских правоотношений (например, выдача лицензии), их изменения (внесение изменений в условия лицензии) и прекращения (аннулирование лицензии)» [2].

«Это показывает широкую функциональность административных актов в регулировании различных аспектов гражданских правоотношений» [2].

Таким образом, специфика административных актов заключается в их правовой природе, одностороннем характере, строгой процедурной регламентации, обязательности исполнения, мотивированности и возможности обжалования.

Они являются важным инструментом в руках государства для регулирования гражданских правоотношений, обеспечивая баланс между публичными и частными интересами.

Административные акты представляют собой правовые акты, издаваемые государственными органами и органами местного самоуправления в рамках их полномочий. Их основная цель — регулирование общественных отношений в сфере управления и защита публичных интересов.

Процедура издания административных актов строго регламентирована законом. Это необходимо для обеспечения законности и обоснованности принимаемых решений.

При этом, процедура принятия административных актов регулируется административным законодательством и подзаконными актами, которые определяют порядок их издания, оформления и вступления в силу. Гарантии законности:

Строгая регламентация процедурных требований обеспечивает защиту прав граждан и организаций от произвольных действий государственных органов, устанавливая четкие правила и последовательность действий.

Процедура принятия административных актов регулируется административным законодательством и подзаконными актами, которые определяют порядок их издания, оформления и вступления в силу.

Строгая регламентация процедурных требований обеспечивает защиту прав граждан и организаций от произвольных действий государственных органов, устанавливая четкие правила и последовательность действий.

Административные акты являются обязательными для исполнения лицами, к которым они адресованы. Неисполнение административных актов может повлечь за собой административную или даже уголовную ответственность.

Юридическая сила: Административные акты имеют обязательную силу с момента их вступления в законную силу. Субъекты, к которым обращены акты, обязаны соблюдать их условия.

Государственные органы обладают полномочиями по принудительному исполнению административных актов, включая возможность применения административных санкций и мер воздействия.

Мотивированность административных актов означает, что решения, принятые государственными органами, должны быть обоснованы и подкреплены фактами и нормами права.

Каждый административный акт должен содержать объяснение причин и оснований, по которым было принято решение. Это позволяет понять, на чем основывается акт и какие последствия он порождает.

Административные акты подлежат обжалованию в установленном законом порядке. Это позволяет защищать права и законные интересы граждан и организаций от неправомερных действий государственных органов.

Административные акты играют важную роль в регулировании гражданских правоотношений, так как они помогают поддерживать баланс между частными и публичными интересами.

Следует отметить, что административные акты играют важную роль при возникновении, изменении и прекращении гражданских прав и обязанностей.

Односторонний порядок административных актов является характерной чертой административных актов в гражданских правоотношениях, однако, при защите законных интересов, в судебном порядке, такие акты могут быть отменены. Данная отмена демонстрирует верховенство закона и защиту от неправомερных действий государственных органов на различных уровнях.

Таким образом, административные акты представляют собой ключевой инструмент правового регулирования, который обеспечивает эффективное управление и защиту публичных интересов. Их специфика выражается в правовой природе, одностороннем характере, строгой процедурной регламентации, обязательности исполнения, мотивированности и возможности обжалования. Эти особенности делают административные акты важным элементом правовой системы, способствующим поддержанию правопорядка и балансу интересов в обществе.

Глава 3 Проблемные аспекты реализации административных актов

3.1 Проблема соотношения сделок и административных актов в сфере управления государственной собственностью

Соотношение сделок и административных актов в сфере управления государственной собственностью в современной научной литературе рассматривается через призму распоряжения публичного собственника. Основной линией управления являются акты государственных органов в сфере возникновения гражданских правоотношений.

Данный вопрос требует уточнений, теоретического обоснования и исследования, на том основании, что тенденции развития оказывает влияние на баланс интересов в процессе регулирования гражданско-правовыми отношениями.

Результатом деятельности исполнительной власти является административный акт по регулированию государственной собственностью. Возникает ряд вопросов, относительно реализации таких актов, например, распоряжение о предоставлении земельного участка многодетной семье, в право собственности, каким образом данный акт будет вписываться в гражданские правоотношения? Будет ли являться такой акт являться гражданско-правовой сделкой?

По мнению С.М. Корнеева, основной формой распоряжения государством имуществом является не гражданско-правовая сделка, а издание нормативных актов и актов управления, которыми, в частности, предприятия наделяются основными и оборотными средствами [20]. Близкой точки зрения придерживались А.В. Карасс [18], Д.М. Генкин, Ю.К. Толстой [12].

Ю.М. Козлов, соглашаясь с С.М. Корнеевым, добавляет, что “собственническое полномочие социалистического государства по распоряжению принадлежащим ему имуществом практически осуществляется главным образом через государственные органы в рамках их компетенции...

Правовой формой реализации права распоряжения, являются акты управления. Но ведь известно, что акты управления относятся к компетенции субъектов советского государственного управления, а их издание есть важнейшая форма административной деятельности» [13].

В.Г. Голубцов и Д.В. Пятков полагает, что и «решение государственного органа о предоставлении земельного участка, вынесенное на основании заявления (оферты) будущего собственника, носит характер акцепта, влекущего заключение договора путем обмена документов» [31].

«Как сделки он также рассматривает и решение комитета по управлению имуществом об утверждении плана приватизации, выдачу лицензии на недропользование, а в качестве договора дарения – безвозмездную передачу в собственность, например, религиозной организации федерального имущества религиозного назначения» [31]. В итоге он предлагает «всегда быть готовым к тому, что указ Президента РФ, распоряжение министерства или акт какого-либо иного органа окажутся по своему содержанию в той или иной части офертой, акцептом или иной односторонней сделкой...» [31].

При этом, п. 2, ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает возникновение гражданских прав и обязанностей вытекающих из актов государственных органов и органов местного самоуправления, являющиеся основанием возникновения прав и обязанностей.

«Например, ФЗ от 13.12.1994 № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» устанавливается порядок заключения контрактов (договоров) на поставку товаров для государственных нужд. Соответствующие нормативные акты устанавливают порядок заключения государственных контрактов (договоров) на выполнение подрядных работ для государственных нужд. Индивидуальные правовые акты также направлены на возникновение прав и обязанностей. Например, выдача ордера на занятие жилого помещения определенному гражданину создает для него право требовать от собственника (наймодателя) заключения договора найма жилого

помещения. Судебное решение также является основанием возникновения прав и обязанностей. Например, суд своим решением признал право гражданина на определенную спорную вещь или восстановил положение, существовавшее до нарушения права» [39].

В научной литературе принято разделять административные акты, изданные по управлению государственной собственностью по следующим основаниям:

- административный акт, свидетельствующий о государственной собственности;
- административный акт, требующий совершения гражданско-правовой сделки;

Таким образом, одной из основных функций органов власти является издание административных актов, в рамках их компетенций по поводу возникновения, изменения или прекращения гражданских правоотношений. Административные акты в свою очередь, выступают инструментом при реализации права управления государственной собственностью. Регулирование данных вопросом гражданским законодательством исходит из общих принципов цивилистики, а причины распоряжения государственным имуществом не входит в приоритет регулирования законодателя.

Следует отметить, что административный акт, объектом которого выступает государственное имущество, а субъектом при этом является властная структура, наделенная полномочиями в рамках определенных компетенций, и не могут являться участниками односторонних сделок.

Административный акт выступает инструментом по управлению государственным имуществом, например, законодатель предусмотрел условия, при которых граждане приобретают право собственности в силу закона.

Как уже отмечалось, административный акт является юридическим фактом и основой сложного юридического состава, так как на его основании

происходит возникновение, изменение и прекращение гражданских прав и обязанностей.

«Таким образом, индивидуальный распорядительный акт издается в рамках общего публично-правового режима функционирования исполнительной власти и является способом реализации органами государственной администрации возложенной на них функции по управлению государственным имуществом. Осуществление права государственной собственности должно исчерпываться:

- либо административным актом;
- либо административным актом в сочетании с гражданско-правовой сделкой» [16].

Недопустимо реализовывать полномочия собственника в отношении государственного имущества посредством заключения сделки без издания соответствующего административного акта. В таких случаях речь идет о распоряжении государственным имуществом без применения публично-правового механизма. Это означает, что административный орган совершает действия с нарушением установленных административных процедур и вне рамок правоприменения. Такой подход не обеспечивает надлежащего порядка выражения воли публичного собственника, правильного оформления и последующего исполнения его решений.

3.2 Проблема применения административных актов

В современной научной литературе рассматривается проблема, связанная с подразумеваемыми административными актами. Проблема заключается в том, что реакция исполнительной власти на обращение граждан может выражаться в виде отказа или согласия на реализацию того или иного права. Д.С. Андреев в своем исследовании относительно административных актов разделяет их на акты «молчаливого согласия» и акты «молчаливого отказа».

«В моделях молчаливого отказа и молчаливого согласия бездействие публичной администрации имеет прямо противоположное правовое значение. В первом случае частному лицу отказано в удовлетворении его требования. Подразумеваемый административный акт об отказе не вносит в правовую сферу обратившегося положительных изменений и является для него неблагоприятным. Во втором случае молчание публичной администрации влечет за собой предоставление частному лицу выгоды (разрешения, права или иного запрашиваемого блага), обладая самостоятельным правопорождающим эффектом (подразумеваемый благоприятствующий административный акт). В свою очередь, это оказывает принципиальное влияние на соотношение баланса частного и публичного интересов и по большому счету отражает разные концепции взаимоотношений государства и частных лиц» [5].

Отказ публичной власти на предложение частного лица, подталкивает его на обращение в судебные органы для защиты и восстановления своих прав и интересов. Согласие исполнительной власти на запрос лица реализуется в автоматическом режиме.

«Несмотря на все свои недостатки, принцип «молчание — знак согласия» идеологически намного ближе к современному пониманию служебной роли публичной администрации по отношению к народу, первичной клеточкой которого являются частные лица» [19].

Следует отметить, что органы исполнительной власти наделены властными полномочиями, обладают определенным диапазоном компетенций, реализуемые через административные акты. Тем самым происходит реализация основных задач по рассмотрению обращению лиц.

«В российской юридической доктрине ситуация, когда публичная администрация никак не выражает свою волю, хотя уполномочена совершить то или иное волеизъявление, именуется бездействием, которое традиционно рассматривается в качестве противоправного поведения публичной администрации и самостоятельного, отличного от административного акта

объекта судебного контроля. В последнее время некоторые российские ученые высказывают мнение о расширении объема понятия «административный акт» за счет включения в него не только решений и действий, но и бездействия публичной администрации» [18].

Так, А.Б.Зеленцов пишет: «используемые в российском законодательстве понятия «решения», «действие», «бездействие», по сути дела, объемлются категорией «административно-правовой акт», которая может рассматриваться по отношению к ним как обобщающая» (Зеленцов 2015, 187). «Мнение об отнесении к числу административных актов бездействия публичной администрации весьма близко перекликается с конструкцией подразумеваемых административных актов, о которой говорилось в первой части статьи» [17].

Современная доктрина национального законодательства закрепляет конструкцию «молчаливого согласия» в сфере реализации административного акта.

«Конструкция подразумеваемых административных актов используется также в ситуации, когда субъект публичной администрации обязан выразить волеизъявление на основании обращения частного лица, т.е. во внешненаправленных отношениях. Так, при принятии решений в области контроля концентрации уставного капитала при согласовании совершения сделок с акциями (долями) кредитных и страховых организаций, микрофинансовых компаний, а также управляющих компаний инвестиционных фондов установлено правило о том, что Банк России не позднее 30 дней со дня получения ходатайства о получении предварительного согласия (последующего одобрения) на совершение соответствующих сделок и всех необходимых документов сообщает заявителю в письменной форме о своем решении — о согласии или об отказе. В случае если Банк России не сообщил о принятом решении в течение указанного срока, соответствующая сделка (сделки) считается согласованной» [41].

Область применения подразумеваемых административных актов касается инвестиционных программ, утверждение проектов о строительстве индивидуальных жилых домов, утверждение планов по предупреждению и ликвидации последствий природопользования, повлекшие неблагоприятные последствия.

Судебная практика о подразумеваемых административных актах демонстрирует их применение, например при применении Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях, и пикетирования».

«ВС РФ, который дал нижестоящим судам разъяснения о том, что, если в течение установленного законом срока со дня получения уведомления о проведении публичного мероприятия органом публичной власти не доведено до сведения организатора публичного мероприятия обоснованное предложение об изменении места и/или времени проведения публичного мероприятия или предложение об устранении организатором публичного мероприятия несоответствия указанных в уведомлении целей, форм и иных условий проведения публичного мероприятия требованиям Закона о публичных мероприятиях, публичное мероприятие может расцениваться как согласованное, в том числе при возникновении вопроса о привлечении лица к предусмотренной законодательством РФ ответственности, за исключением случая, когда организатор публичного мероприятия уклоняется от получения соответствующего предложения» [28].

«Руководствуясь указанными правовыми позициями, нижестоящие суды в ряде случаев считали согласованным проведение публичных мероприятий при ненаправлении местными администрациями ответов его организаторам или неуказании в ответе обоснованного предложения об изменении места или времени его проведения и, как следствие, признавали незаконным привлечение к административной ответственности участников публичного мероприятия за нарушение установленного порядка его проведения» [33].

Еще один пример — «применение Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в части включения Федеральной антимонопольной службой (ФАС России) в реестр недобросовестных поставщиков сведений об участниках закупки, уклонившихся от заключения договоров. Процедура предполагает направление заказчиком сведений о недобросовестных участниках закупки в антимонопольные органы, их проверку комиссией территориального органа ФАС России с выдачей заключения, представляемого затем руководителю ФАС России для принятия решения о включении либо об отсутствии оснований для включения сведений в реестр, которое оформляется приказом. По сложившейся практике резолютивная часть заключения комиссии излагается в виде рекомендации» [18].

Другой пример касается получения разрешения на строительство садового дома на земельном участке.

«Застройщик обратился в орган местного самоуправления с уведомлением о планируемом строительстве садового дома на принадлежащем ему на праве собственности земельном участке. Уведомление о недопустимости его размещения на земельном участке было направлено заявителю только через месяц, т. е. с нарушением установленного законом срока. Застройщик обратился в суд с требованием признать уведомление незаконным. Суды признали, что, поскольку уведомление было направлено с превышением установленного срока, строительство садового дома является согласованным в силу закона. При этом они оригинально подошли к оценке законности самого уведомления: с одной стороны, сказали, что права административного истца не нарушены, поскольку несвоевременное уведомление отвечает его интересам по согласованию строительства садового дома на принадлежащим ему земельном участке, а с другой — признали уведомление о недопустимости размещения садового дома на земельном участке законным по своему содержанию, так как в нормативных актах содержится прямой запрет на строительство, и не стали признавать его

недействительным, указав, что само по себе несоблюдение местной администрацией срока направления уведомления не свидетельствует о его незаконности» [8].

В данном примере мы наблюдаем пропуск сроков, предусмотренные законодательством, при этом, указанная позиция отражает непоследовательные действия. В соответствии с гражданским законодательством, застройщик уведомляет администрацию о завершении строительства садового дома. В свою очередь, административный акт о том, что строительство на данном земельном участке недопустимо несвоевременно направлен застройщику, и тот не мог знать о запрете. Именно на этом основании могут возникнуть споры по поводу законности строительства садового дома.

Таким образом, данный пример демонстрирует запоздалые административные акты, однако, их принято называть как акты, вынесенные с нарушением сроков вынесения.

Еще одним показательным примером может служить обращение жителей, с просьбой защитить их права на здоровье, поскольку их дома находятся рядом в автотрассы с интенсивным движением.

В заявлении было указано о просьбе обязать принять меры по уменьшению шума и выбросов. В итоге, требование жителей было отклонено, поскольку удаленность от трассы соответствовало требованиям строительства жилых домов в данной местности.

В научной литературе рассматриваются вопросы, связанные с дискреционными административными актами. Такими актами принято считать те, которые издаются органы власти по своему усмотрению, но при этом, законодатель отмечает, что недопустимо нарушать такими актами законные интересы и права граждан и организаций и других лиц.

В национальном законодательстве нет определения «законного интереса», но указывается, что это потребности, которые не запрещены законом.

«Парадоксально, но при таком понимании законного интереса п. 3 ч. 1 ст. 128 КАС РФ утрачивает регулирующий смысл и обрекается на неприменение, ибо административный истец всегда, при любых условиях может указать на какой-либо свой законный интерес (а их бесчисленное множество), который нарушается или, тем более, затрагивается иным образом оспариваемым дискреционным административным актом.

Этого не происходит потому, что отмеченная широкая трактовка понятия законного интереса, безосновательно, на мой взгляд, введенного законодателем в правовой оборот наряду с «правами и свободами», не только не имеет распространения в юридической литературе, но и абсолютно не находит поддержки в судебной практике. При изучении судебных решений автору не удалось обнаружить административные дела, где административный истец ставил, а суд обсуждал бы вопрос о нарушении исключительно законных интересов истца. Речь всегда шла о правах, свободах истца либо о его правах, свободах и законных интересах» [37].

В данном контексте действительно рассматривается вопрос оспаривания административных актов, что поднимает важные аспекты взаимодействия судебной и исполнительной власти.

Обжалование административных актов через судебные органы — это важный механизм, который, с одной стороны, может привести к конфликту между судебной и исполнительной ветвями власти, а с другой — играет ключевую роль в обеспечении законности и защите прав граждан и юридических лиц.

Когда граждане или организации обжалуют решения исполнительной власти в судах, это может создавать ситуацию, в которой судебная власть вынуждена пересматривать и отменять решения, принятые органами исполнительной власти. Такое вмешательство может восприниматься как подрыв авторитета исполнительных органов и их способности управлять.

Возможность обжалования административных актов в суде — важнейший инструмент для защиты прав и интересов граждан и юридических

лиц. Это дает возможность любому лицу, считающему, что его права были нарушены административным актом, обратиться в суд за защитой.

Таким образом, судебное оспаривание выступает гарантом законности и справедливости административных действий.

Проверка законности административных актов способствует повышению прозрачности и подотчетности органов исполнительной власти. Зная, что их решения могут быть подвергнуты судебному контролю, исполнительные органы вынуждены более тщательно соблюдать закон и учитывать права граждан при принятии решений.

Судебный контроль над административными актами служит важным элементом системы контроля за деятельностью исполнительной власти, предотвращая возможные злоупотребления и произвол.

Это особенно важно в случае, когда решения исполнительных органов могут существенно влиять на права и свободы граждан, например, в сфере налогообложения, лицензирования или применения санкций.

Повышение качества правоприменения. Возможность обжалования решений способствует повышению качества правоприменительной практики исполнительных органов. Понимание того, что их акты могут быть оспорены в суде, мотивирует чиновников действовать в строгом соответствии с законом и избегать принятия необоснованных или незаконных решений.

Таким образом, судебное оспаривание административных актов является важным и необходимым элементом правового государства. Оно позволяет поддерживать баланс между ветвями власти, обеспечивая независимость и законность в деятельности как судебной, так и исполнительной власти.

Заключение

В заключении следует выделить некоторые аспекты, касающиеся административных актов, порождающие правовые последствия для участников данных правоотношений. Многообразие административных актов, издаваемых различными Федеральными органами, министерствами, ведомствами, органами исполнительной власти призваны регулировать общественные отношения, устанавливать права и обязанности отдельным категориям лиц или такие административные акты, которые обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

Административные акты являются также основанием возникновения прав и обязанностей в рамках гражданско-правовых отношениях, следовательно применяются нормы Гражданского кодекса Российской Федерации.

Важным вопросом является также проблема разграничения административных актов и ненормативных актов. Следует отметить, что административный акт имеет определенные особенности, которые заключаются в закреплении волеизъявления государственных органов и органов власти различного уровня, от федерального до местного самоуправления. Кроме того, административный акт имеет юридическую силу, устанавливает определенные правила или совершение действий по отношению к определенному субъекту или группе субъектов, принимается в одностороннем порядке.

Следует отметить, что административные акты имеют властный характер и регулируют конкретные правоотношения, стороной которой является физическое или юридическое лицо. Для подобного регулирования важно наличие юридических фактов, последствием которых необходимо регулирование посредством административных актов.

Юридические факты влекут возникновение гражданских правоотношений. Однако это не означает, что все они должны быть указаны в действующем законодательстве: это жизненные факты, их весьма много.

Нормы гражданского права могут уточнять и изменять их юридическое значение, а в некоторых случаях и лишать их качества юридического факта. Иногда требуется несколько юридических фактов для возникновения правовых последствий.

Административный акт может быть оспорен в судебных органах. Однако, при таких обращениях возможна такая ситуация, которая может повлечь за собой противоречие и потерю независимости судебной и исполнительной властей.

В тоже время, проверка законности решений публичной власти необходимый элемент контроля и защиты законных прав и интересов физических или юридических лиц, по отношению к которым издаются административные акты.

Несмотря на потенциальные противоречия, возможность обжалования административных актов играет ключевую роль в защите прав и интересов граждан, способствуя укреплению законности и правопорядка в обществе.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Административное право Российской Федерации: учебник / под ред. А.Ю. Соколова. 2-е изд., переработанное и дополненное. М.: Норма: Инфра-М, 2018. 352 с.
2. Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юристъ, 2019. 554 с.
3. Административные акты // <https://bibliotekar.ru/grazhdanskoe-pravo-1/187.htm>.
4. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации. М. : Зерцало, 2003.
5. Андреев Д.С. Подразумеваемые административные акты.// Вестник СПбГУ. Право. 2024. Т. 15. Выпуск 1, С.105
6. Андреев Д.С. Субъекты, совершающие административно-правовые акты: основы структурно-функционального подхода // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. № 1. С. 53–65. <https://cyberleninka.ru/article/n/subekty-sovershayuschie-administrativno-pravovye-akty-osnovy-strukturno-funktsionalnogo-podhoda>
7. Антонов Анатолий Основания возникновения, изменения и прекращения гражданских правоотношений // <https://pravo163.ru/>
8. Апелляционное определение Свердловского областного суда от 28.08.2019 по делу № 33а14964/2019 // Консультант плюс
9. Барах Д.Н. Административное право России: учебник. 6-е изд., переработанное и дополненное М.: ЭКСМО, 2021. 622 с.
10. Брагинский М. И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. М., 1981. С. 27. <https://bik.sfu-kras.ru/elib/view?id=BOOK1-67.404/%D0%91%2087-842471>
11. Васильев Р.Ф. Акты управления. М.: Издательство МГУ, 1987. 140 с. <https://spplib.ru/ru/catalog/-/books/11472314-akty-upravleniya>

12. Генкин , Д.М., Толстой Ю.К. Понятие права собственности. Л., 1955. С. 181–182.
13. Государственное управление социалистической общенародной собственностью (Административно-правовой аспект проблемы) / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1983. С. 45
14. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.94 № 51-ФЗ (ред. от 30.11.2011) // СЗ РФ. – 05.12.1994. – № 32, ст. 3301.
15. Давыдов К.В. Современное состояние и перспективы развития российского законодательства об административных процедурах. Проект федерального закона «Об административных процедурах и административных актах в Российской Федерации» // Журнал административного судопроизводства. 2017. № 1. С. 47–69.
16. Ем В. С., Козлова Н. В., Корнеев С. М. Гражданское право. Общая часть: учебник: в 4 т. / под редакцией А.Я. Рыженкова. 5-е изд., переработанное и дополненное Москва: Издательство Юрайт, 2024. 435 с. (Профессиональное образование). ISBN 978-5-534-15434-4. Текст: электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/537147>
17. Зеленцов. А. Б. 2015. Административная юстиция. Общая часть. Теория судебного административного права. М.: Юнити-Дана.
18. Карасс А.В. Право государственной социалистической собственности. М., 1954. С. 259
19. Конституция РФ, // СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 февраля, 2024. <http://www.consultant.ru>.
20. Корнеев С.М. Право государственной социалистической собственности в СССР. М., 1964. С. 123–128
21. Красавчиков О. А. Юридические факты в советском гражданском праве. М. : Юридическая литература, 1958., с. 125

22. Определение и форма арбитражного соглашения. Закона Российской Федерации от 7 июля 1993 года № 5338 -1 «О международном коммерческом арбитраже» // Консультант плюс
23. Основания возникновения, изменения и прекращения гражданского правоотношения // Ставропольский Государственный Аграрный Университет / <https://studfile.net/preview/2982288/page:8/>
24. Пашенько С.Б. Административные акты: признаки, сущность, правовое определение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. № 6 (149). 2022. С. 76-83.
25. Покровский И. А. Основные проблемы гражданского права. М. : Статут, 2003, с. 42
26. Постановление Правительства от 02.04.2020 № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации» // КонсультантПлюс
27. Постановление Федерального арбитражного суда Московского округа от 26.11.2002 № КГА41/7879-02 // СПС КонсультантПлюс
28. Постановления Пленума ВС РФ от 26.06.2018 № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // СПС КонсультантПлюс
29. Проект Федерального закона № 64090-3 «Об административных процедурах». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/64090-3>
30. Пятков Д. В. Сделки и административные акты как основания гражданских правоотношений // Современное право. 2002. № 10 С. 42-48.
31. Пятков Д.В. Акты государственных органов и органов местного самоуправления как основание возникновения гражданских правоотношений. С. 52
32. Решение от 19 октября 2023 г. по делу № А40-25617/2023 Арбитражный суд города Москвы (АС города Москвы) // Консультант плюс

33. Решения Верховного суда Республики Калмыкия от 20.09.2018 № 7-81/2018, от 27.08.2018 № 7-69/2018, от 31.07.2018 № 7-61/2018 // Консультант плюс

34. Рудов М.В. Правовое значение определения характера ненормативных правовых актов для обеспечения эффективной защиты гражданских прав // Имущественные отношения в РФ № 10 (181). 2016. С.125-130.

35. Садриева Р.Р. Акты публично-правовых образований как основания возникновения, изменения и прекращения гражданских прав и обязанностей // Имущественные отношения в РФ № 11. 2011. URL: <https://rucont.ru/efd/501673>

36. Сапун В.А., Турбова Я.В. Инструментальная теория права и правовые средства как элементы юридической техники // Инновации в правовой науке и образовании С.177-188.

37. Соловей Ю.П. Дискреционный характер административного акта как обстоятельство, исключающее судебную проверку его законности // Российское право: состояние, перспективы, комментарии. С. 72-99.

38. Соотношение юридических актов и юридических фактов // <https://infopedia.su/9xf2a3.html> Электронный ресурс

39. Суворов А. Основания возникновения гражданских прав и обязанностей // <https://suvorov.legal/statya-8-osnovaniya-vozniknoveniya-grazhdanskih-prav-i-obyazannostej/>

40. Указ Президента РФ от 09.03.2004 №314 (ред. от 27.03.2023) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

41. Федеральный закон от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке РФ (Банке России)»

42. Шершеневич Г. Ф. Учебник русского гражданского права. М. : СПАРК, 1995., с. 9

43. Яхин Ф.Ф. Элементы административно-правового акта // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2002. №1. С. 19-23 / https://elibrary.ru/title_about.asp?id=11970_

44. *Verwaltungsverfahrensgesetz vom 25.05.1976* (Закон об административном процессе). URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BJNR012530976.html> (дата обращения: 16.04.2024).