

Лекция 03 от 11.2004.
Материал предст-ен
Минюстан

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ ПОНЯТИЕ, ПРАВОМЕРНОСТЬ, ДЕЙСТВИЕ

1. Понятие административного акта

1.1. Признаки административного акта

Прежде, чем приступать к проблемам оформления, действия и правомерности административного акта, следует рассмотреть понятие административного акта и его признаки, вытекающие из части 1 статьи 51 Закона об административном производстве (ЗАП¹):

«Административный акт – это распоряжение, постановление, предписание, приказ или иной правовой акт, изданный административным органом при исполнении административных заданий в публично-правовых отношениях для регулирования отдельного случая и направленный на создание, изменение или прекращение прав и обязанностей лица.»

Из приведенного выше определения можно вывести следующие характерные для правового акта признаки:

1. Выдан административным органом

Административный орган: понятие ч. 2 ст. 8 ЗАП. Это может быть как учреждение (например, департамент), собрание (например, волостная управа, комиссия), так и лицо (например, генеральный директор, министр, инспектор).

Внешняя компетенция: следует из закона или постановления, предусматривающего принятие административного решения. Проблема: совпадение внешней компетенции (см., напр., судебное решение АКГС² № 3-3-1-66-02, п. 35 и сл.), передача административных заданий частноправовым лицам на основании административного договора (Закон об административном сотрудничестве³, см. также постановление Административной коллегии Государственного суда № 3-3-1-77-03, п. 24).

Внутренняя компетенция (ч. 2 ст. 8 ЗАП): в административном органе назначаются лица, осуществляющие от его имени действия в административном производстве, если законом или постановлением не предусматривается иное.

Нарушение внешней компетенции: последствие – признание административного акта ничтожным (п. 3 ч. 2 ст. 63 ЗАП) в случае наличия явного нарушения (АКГС № 3-3-1-21-03, п. 13; № 3-3-1-32-03, п. 19; № 3-3-1-28-04, п. 24).

Нарушение внутренней компетенции: последствие – процессуальное нарушение (ст. 58 ЗАП).

Проблема трактовки: ч. 3 ст. 44 и ч. 1 ст. 47 Закона о правительстве республики (см. решение Административной коллегии Таллиннского окружного суда от 29.11.2002 г.), ч. 2 ст. 22 Закона об организации местного самоуправления (см. решение АКГС № 3-3-1-25-02 от 14.05.2002 г., п. 15).

2. В публично-правовом смысле административный орган выполняет административные задачи, т.е. осуществляет исполнительную власть. Проблема:

- решения в отношении пользования и распоряжения имуществом (в первую очередь, решение АКГС № 3-3-1-15-01),

- решения, принимаемые в отношении вспомогательного служащего (напр., решение СКГС⁴ № 3-3-4-1-01 и № 3-3-4-1-03),

- участие в частноправовых юридических лицах (решение АКГС № 3-3-1-53-99),

¹ ЗАП - Закон об административном производстве

² АКГС - Административная коллегия Государственного суда

³ Закон об административном сотрудничестве

⁴ СКГС - Специальная коллегия Государственного суда

- осуществление преимущественного права покупки, завладение строениями (напр., решение АКГС № 3-3-1-12-02, 3-3-1-39-01).

3. Речь идет об индивидуальном случае, т.е. случай поддается точному временному и пространственному определению, а адресат - индивидуализации. Проблема: различие общих и индивидуальных актов, особенно распоряжений общего характера.

4. Речь идет о регулировании, т.е. направленности на создание, изменение или прекращение прав или обязанностей; речь идет о юридически обязывающем распоряжении, волеизъявлении или направленном на правовое последствие объяснении волеизъявления административного органа. Регулирование не характерно для действий (напр., информирование), из них не следует прямых прав и обязанностей. Проблема: действие или административный акт (напр., решение АКГС № 3-3-1-65-03, п. 9; № 3-3-1-77-03, п. 14-17; № 3-3-1-81-03, п. 19-20).

5. Направлен на лицо, находящееся вне пределов административной организации. Проблема: внутренние акты управления: служебные распоряжения, порядок делопроизводства, правила внутреннего распорядка.

1.2. Виды административных актов

1. благоприятствующие
2. обременяющие
3. с двойным действием
4. с тройным действием

Из различных видов следует:

- принцип законного основания: при выдаче обременяющего административного акта (в том числе при признании административного акта недействительным) должно всегда существовать непосредственное законное основание;
- необходимость наличия ссылки на возможность оспаривания;
- кому административный акт следует доставить.

1.3. Распоряжение общего характера

ЗАП привносит в правопорядок Эстонии новый вид административного акта – согласно ч.2 ст.51 ЗАП административным актом является также распоряжение общего характера:

"Распоряжение общего характера – это административный акт, направленный на определенные на основании общих признаков лица или на изменение публично-правового статуса вещи".

При распоряжении общего характера имеет место т.н. переходная форма, или „серая зона“ между индивидуальными (т.е. административными актами) и общими актами (например, закон, постановление). Причем, распоряжение общего характера является таким же общим понятием, как и акт, отвечающий признакам административного акта и общего распоряжения, который может (на практике так и происходит) называться совершенно иначе.

Важность распознавания распоряжения общего характера заключается, в первую очередь, в том, что, так как данное распоряжение считается административным актом, то лица, чьи права распоряжением общего характера затрагивает или может затрагивать, могут оспаривать распоряжение общего характера, как и все административные акты, в административном суде. В отношении же общих актов такая возможность отсутствует.

Виды распоряжений общего характера:

1. На лица направленное распоряжение общего характера; причем, круг лиц должен быть точно определен на основании общих признаков.

Например, Таллиннская городская управа хочет запретить на время проведения парада в честь годовщины ЭР коммерческую деятельность всех на площади Вабадузе располагающихся магазинов и кафе. Городская управа имеет две возможности – либо перечислить в своем распоряжении поименно акционерные общества А, В и С, паевые товарищества Х, Y и Z и т.д., либо определить владельцев магазинов и кафе, действующих на площади Вабадузе, на

основании общего признака, например, на основании местонахождения и сферы деятельности. Использование последней названной возможности не превращает издаваемое распоряжение в общий акт, так как адреса распоряжения можно определить на основании конкретных признаков.

2. С вещью связанное распоряжение общего характера, направленное на изменение публично-правового статуса вещи (также, исходя из сути закона, сюда следовало бы отнести и направленность на возникновение и окончание). При этом необходимо учитывать, что правовое состояние дела может являться, в свою очередь, основанием для возникновения прав и обязанностей лица.

Например, признание старинного поля недвижимым памятником культуры устанавливает собственнику или владельцу памятника права и обязанности, вытекающие из Закона об охране памятников старины и выдаваемого на его основании извещения об обязанности охраны недвижимого памятника; признание содержания произведения порнографическим или пропагандирующим насилие или же жестокость, решение о принятии природного объекта под защиту и т.д.

Проблема: индивидуальный акт или общий акт (напр., решение АКГС № 3-3-1-31-03, решение СККН ГС⁵ № 3-4-1-4-02).

1.4. Частичный административный акт и предварительный административный акт

Ст. 52 ЗАП дает возможность для осуществления одного непрерывного административного производства поэтапно. Это значит, что еще до завершения производства (ст. 43 ЗАП) административный орган может принять решения по определенным вопросам "заранее". Решенный до окончания производства определенным образом вопрос становится в правовом смысле обязательным как для самого административного органа, так и для участников производства. В отношении частичного административного акта и предварительного административного акта применяются положения административного акта (ч. 2 ст. 52 ЗАП).

Различается:

1. Частичный административный акт – административный орган разрешает дело частично (п. 1 ч.1. ст.52).

Например, разрешение на строительство выдается на одну часть; по остальной части административное производство продолжается.

2. Предварительный административный акт – административный орган устанавливает юридически обязывающим образом обстоятельство, имеющее значение при окончательном разрешении дела (п. 2 ч. 1 ст. 52).

Например, решение в отношении определения налогообложения земельного участка.

Проблема: предварительный административный акт или процессуальное действие (напр., решение Таллиннского окружного суда по делу № 2-3/195/03 от 04.06.2003.г, решение АКРС № 3-3-1-67-01, 3-3-1-65-02, 3-3-1-38-03, п. 22).

1.5. Побочное условие административного акта

Виды (ч. 1 ст. 53):

1. Ограничение срока действия административного акта (начало или конец срока действия или же оба), исходя из определенной даты (день, месяц или др.) или события, которое может наступить в будущем (которое обязательно наступит или пока не ясно, наступит ли вообще);

Например, 20.02.2004 г. выдается приказ о назначении чиновника А на должность с 25.02.2004 до возвращения на работу из отпуска по уходу за ребенком чиновника Б.

2. Дополнительная обязанность, связанная с основной регуляцией административного акта (право на получение льготы возникает сразу, но адресат должен выполнить какое-либо

⁵ СККН ГС – Судебная коллегия конституционного надзора при Государственном суде

обязательство);

3. Дополнительное условие для возникновения права, следующего из основной регуляции административного акта (право на получение льготы возникает не раньше, чем адресатом выполнено свое обязательство);

Например, предприятию предоставляется специальное разрешение на использование воды при условии, что оно выполнит предварительную оценку воздействия на окружающую среду, и что ее результат будет соответствовать требованиям.

4. Оставление возможности для последующего внесения изменений в административный акт, признания его недействительным или установления в нем побочного условия.

Побочные условия для административного акта могут быть установлены (ч.2 ст. 53):

- в случаях, предусмотренных законом или постановлением;
- если без побочных условий административный акт следовало бы оставить неизданным;
- если решение об издании административного акта следует принимать на основании административного дискреционного права.

1.6. Разрешение на деятельность

На практике с административным актом связан обычно еще один документ, подтверждающий выдачу административного акта, например, разрешение на деятельность, разрешение на торговлю и т.д., который предприниматель может выставить в месте своей деятельности. Создается впечатление, будто выдача разрешений происходит в два этапа: компетентный орган принимает решение о выдаче разрешения, оформляя его в виде распоряжения, приказа или решения. После чего на основании решения/ распоряжения/ приказа (обычно силами служащих, подчиняющихся решению принимающему лицу) выдается разрешение на деятельность, торговлю и т.д., которое оформляется по конкретной строго заданной форме. Обычно в разрешение вносится пояснение, что оно было выдано на основании приказа, распоряжения или другого документа.

С формальной точки зрения может складываться впечатление, будто дело обстоит с двумя разными административными актами – приказом/ решением/ распоряжением и разрешением на деятельность. Но согласно общему правилу - часть 5 статьи 55 ЗАП - справка об издании административного акта (по форме составленное разрешение) не является административным актом. Административным актом являются только приказ/ распоряжение/ решение, а не выдаваемая о нем «бумага», называемая разрешением. Названная «бумага» подтверждает только выдачу административного акта и не должна содержать ничего другого, кроме того, что вытекает из первоначального административного акта. См. решение АКГС № 3-3-1-43-01, 3-3-1-25-02, сравнить с № 3-3-1-8-00.

2. Оформление административного акта

2.1. Форма

Несмотря на то, что сквозным принципом административного производства является принцип свободы формы (см. ст. 5 ЗАП), в отношении оформления административных актов он не действует. Это необходимо, в первую очередь, для защиты прав лиц и предупреждения возможных споров. Лицо, на которое направлен административный акт, должно иметь возможность однозначно понимать, какие вытекающие из административного акта права (напр., в каком объеме его ходатайство о получении поддержки будет удовлетворено) и обязанности (напр., какие действия предприниматель должен выполнить, чтобы обеспечить соответствие своей деятельности требованиям защиты потребителей) он имеет. Лицо должно также знать, почему в его отношении было принято именно данное решение. В случае несогласия с вытекающими из административного акта решениями и его обоснованиями он получает возможность представить жалобу или обратиться в суд.

Ч.2 ст. 55 ЗАП устанавливает:

"Административные акты издаются в письменной форме, если законом или постановлением не предусматривается иное. Административный акт может быть издан в иной форме для отдачи неотложного распоряжения. По ходатайству лица, имеющего для этого обоснованный интерес, административный акт, изданный в иной форме,

следует немедленно оформить в письменном виде задним числом.”

Таким образом, административный акт должен быть оформлен в письменном виде. Закон предусматривает два исключения из данного правила:

1. если закон или постановление предусматривает какую-либо иную форму;
2. если необходимо отдать неотложное распоряжение.

Но и при этих двух исключениях лицо имеет право требовать, чтобы административный акт был оформлен в письменном виде задним числом.

Одной из разновидностей письменного административного акта является электронный административный акт. По существу, на данный момент все письменные административные акты существуют одновременно также в электронном виде, т.е. они составляются в компьютере и затем распечатываются и подписываются. Ч. 3 ст. 55 ЗАП устанавливает, что письменный административный акт может быть издан только в электронном виде (т.е. без распечатывания), если адресат согласен с этим и административный акт не подлежит обнародованию. Сроки доведения административного акта до общего сведения представлены в ч. 3 ст. 62 ЗАП. В отношении электронного административного акта применяются такие же требования, как и к письменному административному акту с учетом условий, обусловленных электронной формой документа. Основной такой особенностью является электронно-цифровая подпись вместо подписи от руки.

2.2. Обязательные элементы административного акта

В административном акте можно выделить следующие части:

1. мотивировочная часть, т.е. обоснование,
2. резолютивная часть, т.е. часть, содержащая определяемые административным актом права и обязанности,
3. ссылка на возможность оспаривания,
4. прочие обязательные данные административного акта.

Названные части необходимо различать в связи с тем, что они имеют разное юридическое значение. Например, ч. 2 ст. 60 ЗАП устанавливает, что резолютивная часть является обязательной для всех, в том числе для административных и государственных органов; остальные части, в том числе обстоятельства, установленные в его мотивировочной части, имеют самостоятельное правовое значение только в предусмотренных законом случаях.

Различение разных частей необходимо также при оформлении и доведении до общего сведения административного акта. Например, ч. 1 ст. 56 ЗАП позволяет приводить обоснования не только в административном акте, но и в другом доступном для участников процесса документе, на который имеется ссылка в административном акте. Решение АКГС № 3-3-1-54-03, п. 21; № 3-3-1-28-04 п. 16:

- основные мотивы должны быть представлены в административном акте обобщенно;
- ссылка на документ должна быть конкретной и понятной;
- документ, на который делается ссылка, должен быть юридически и фактически доступен.

При доведении акта до всеобщего сведения нет необходимости публиковать мотивации, но обязательно должна быть приведена резолютивная часть. Согласно ч. 2 ст. 62 ЗАП, при публичном оглашении административного акта до всеобщего сведения доводятся также название выдавшего административный акт административного органа, название адресата административного акта, резолютивная часть административного акта и ссылка на возможность ознакомления с полным текстом административного акта.

2.2.1. Обоснование

Цель

Обязанность обоснования административного акта преследует три цели. С точки зрения лица мотивирование необходимо для того, чтобы адресат административного акта понимал, для чего и на каком юридическом основании был выдан акт (напр., решение АКГС № 3-3-1-14-00, 3-

3-1-13-02). Лицо должно понимать, были ли его права ограничены законно или нет. В случае несогласия со сказанным в резолютивной части административного акта и обоснованиях оно имеет возможность представить возражение в защиту своих прав или обратиться с жалобой в суд. В этом смысле обязанность мотивирования можно считать в определенном смысле частью общей обязанности предоставления объяснений административным органом. Выполнение обязанности обоснования административным органом является гарантом самоконтроля в верности принятого решения (напр., решение АУГС 3-3-1-54-03). В-третьих, обоснование позволяет административному суду (особенно, если речь идет о дискреционном решении) осуществлять эффективный контроль за административным актом ("обоснование должно убедить суд" напр., решение АКГС 3-3-1-42-02). См. особенно решение АКГС 3-3-1-66-03, п. 17-19.

Первое предложение ч.1 ст. 56 ЗАП предусматривает случаи, когда административный акт должен быть письменно обоснован:

1. когда дело касается письменного административного акта;
2. в случае отказа в выдаче благоприятствующего административного акта (независимо от формы административного акта).

Содержание обоснования

В обосновании выделяется две части:

1. Правовое основание для издания административного акта, т.е. ссылка на конкретную норму правового акта, позволяющую принимать соответствующее решение.

Ссылка на норму должна содержать точное указание пункта, части и статьи. Правовое обоснование должно быть соответствующим, точным, правильным и достаточным.

В ссылке на правовой акт необходимо представить данные правового акта, позволяющие его идентифицировать (лицо, издавшее правовой акт, время и/или название издания или иные данные). Во всяком случае, необходимость в ссылке на издание „Riigi Teataja“ отсутствует.

*Акт. акт →
не нужно давать
ссылки.*

2. Фактическое основание издания административного акта, т.е. описание реальных жизненных обстоятельств, вызвавших потребность в издании административного акта.

При описании жизненных обстоятельств должно быть отражено то, что в действительности произошло. Следует коротко, но одновременно достаточно подробно представить те обстоятельства, которые административный орган счел важными при принятии решения и которые, по его мнению, обусловили именно данное, единственно возможное с его точки зрения решение.

Если речь идет об административном акте, изданном на основании дискреционного права, в обосновании должны быть указаны соображения, из которых исходил административный орган при издании административного акта (ч. 3 ст. 56). При этом соображения должны быть представлены независимо от того, имеет ли место благоприятствующий или обременяющий административный акт, так как материальные средства, используемые для предоставления преимуществ, всегда ограничены, и включение мотивировки должно служить гарантией одинакового подхода.

Все же ч. 4 ст. 56 ЗАП приводит одно исключение, когда фактического обоснования не требуется – в случае, если ходатайство адресата административного акта было удовлетворено, а права и свободы третьего лица не ограничиваются.

Проблема: решения, принимаемые путем голосования коллегиальных административных органов. См. решение АКГС 3-3-1-54-03, п. 20: „Даже избранное демократическим путем представительное собрание не может принимать решений своевольно, выбор должен быть подкреплен рациональными аргументами.“ См. также решение АКГС № 3-3-1-30-02, п. 30: на голосование можно ставить также мотивы проекта решения.

2.2.2. Резолютивная часть

Ч. 1 ст. 55 Закона об административном производстве устанавливает:

„Административный акт должен быть составлен ясно и однозначно.“

Так как административный акт является документом, конкретизирующим акт общего характера, т.е., по сути, промежуточным этапом между правообразующим актом и лицом. Если в актах общего характера государство определяет свою позицию абстрактно, то индивидуальным актом оно высказывает конкретную позицию по конкретному вопросу. Другими словами, составляющий административный акт служащий должен уметь трактовать и доносить до других лиц акт общего характера. Лицу должно быть безусловно ясно, что государство в его отношении решило и какие права и обязанности из этого решения вытекают.

2.2.3. Ссылка на возможность оспаривания

Наряду с обязанностью разъяснения к требованиям, тесно связанным с формой административного акта, относится требование, приведенное в ч.1 ст. 57 ЗАП в дополнение к обязательству обоснования:

„В административном акте должна содержаться ссылка, указывающая на возможности, место, сроки и порядок оспаривания административного акта.“

Целью ссылки на возможность оспаривания является предоставление лицам, чьи интересы административный акт может затрагивать, информации о том, какие возможности у них имеются для защиты собственных интересов, а также что и в какие сроки необходимо выполнить с точки зрения применения такого права. Наличие или отсутствие в административном акте ссылки на возможность оспаривания не влияет на правомерность или действие административного акта. Единственным возможным последствием отсутствия ссылки на право оспаривания является восстановление органом по рассмотрению возражений или судом возможного срока оспаривания, да и то только при условии, если суд сочтет, что нарушение лицом срока оспаривания было вызвано его незнанием возможностей защиты своих прав. В случае наличия ссылки на возможность оспаривания лицо не может опираться на утверждение, что оно не было осведомлено о порядке оспаривания, и требовать в связи с этим восстановления срока обжалования.

Таким образом, если отсутствие ссылки на возможность оспаривания не влияет на правомерность и действие административного акта, то ее наличие является для административного органа своеобразной гарантией в том, что, если в административном акте есть ссылка, то восстановление срока административного акта судом или органом правосудия по всей вероятности исключено.

Пример ссылки на возможность оспаривания⁶ :

“Настоящий ... [название административного акта] можно обжаловать в течение 30 дней с момента извещения об административном акте, представив в ... [таллинский/ пярнуский/ тартуский/ йыхвиский] Административный суд жалобу в установленном в Кодексе об административном производстве порядке или ... [наименование органа, рассматривающего возражение] возражение в установленном Законом об административном производстве порядке.”

⁶ Важно обратить внимание на то, не предусматривает ли специальный закон иные по сравнению со ст. 9 Административно-процессуального кодекса сроки обжалования. Напр., АКГС 3-1-71-02: Административная коллегия Государственного суда считает необходимым также отметить, что ссылка на оспаривание, содержащаяся в обжалованном приказе мэра города Валга, согласно которой срок обжалования приказа составляет 30 дней с даты, когда лицо узнало или должно было узнать об административном акте, является вводящей в заблуждение и предусматривает более короткий срок по сравнению с предусмотренным в законе сроком обжалования акта. Ч. 1 ст. 160 Закона о публичной службе устанавливает: “Должностное лицо имеет право в течение установленного ч.1 ст.7 Административно-процессуального кодекса одномесечного срока предъявлять административному суду жалобы на служебные приказы, распоряжения и решения, а также на выполненные действия.” В данном положении содержится ссылка на Административно-процессуальный кодекс, действовавший до 31 декабря 1999 г., но данное положение Закона о публичной службе осталось в действии и после вступления с 1 января 2000 г. в силу новой редакции Административно-процессуального кодекса. Ч. 1 ст. 160 Закона о публичной службе оставалась в силе также на момент издания приказа об освобождении от службы, являющегося основанием настоящего спора. Таким образом, и в данный момент в вопросе о сроках обращения в административный суд применяется ч.1 ст.7 Административно-процессуального кодекса, действовавшего до 31 декабря 1999 г., которая устанавливает одномесечный срок обращения в административный суд.

2.2.4. Иные обязательные данные административного акта

Кроме вышеназванных трех частей административного акта (мотивация, резолютивная часть, ссылка на возможность оспаривания) в письменном административном акте должно согласно ч.4 ст. 55 ЗАП содержаться указание на следующие данные:

1. наименование издавшего акт административного органа;
2. имя и подпись руководителя административного органа или уполномоченного им лица;
3. время издания административного акта (его не следует путать со временем уведомления об административном акте);
4. иные предусмотренные правовым актом данные.

В качестве иных данных, например, предписаний, т.е. обязывающих административных актов, являются, в первую очередь, данные о замещающем исполнении и принудительных деньгах (ст. 7 Закона о замещающем исполнении и принудительных деньгах, предупреждение и обязательные данные о нем).

Например, если дело обстоит с т.н. связанным предупреждением, т.е. предупреждение о возможности применения замещающего исполнения или принудительных денег содержится в самом административном акте, то в административном акте может содержаться положение:

„В случае неисполнения настоящего предписания в отношении паевого товарищества Кинг будут применены принудительные меры следующим образом:

в случае неисполнения к 23 марта 2003 г. – принудительные деньги в сумме 9000 крон (Внимание! *Следует указать конкретную сумму, верхний предел которой устанавливает конкретный закон*);

в случае неисполнения к 23 апреля 2003 г. – замещающее исполнение, предполагаемые расходы по которому составляют 15 600 крон (Внимание! *Рекомендуем указать, что речь идет о предполагаемых расходах; сумма действительных расходов, подлежащих позднее обратному требованию, может несколько отличаться*).“


Наименование учреждения Название административного акта (приказ/решение)
День, месяц, год, №
Заголовок административного акта
Обоснование: описание фактических обстоятельств, правовое основание
Резолюция, т.е. решение.
Ссылка на возможность оспаривания
/подпись/ Имя и фамилия должностного лица Должностное наименование

3. Правомерность административного акта

3.1. Понятие правомерности административного акта

О правомерности административного акта можно говорить лишь в том случае, если он отвечает определенным требованиям. Ст. 54 ЗАП предусматривает предпосылки правомерности административного акта. Административный акт является правомерным, если:

1. он издан компетентным административным органом,
2. административный акт издан на основании правовых норм, действующих в момент издания акта, и в соответствии с ними,
3. административный акт является пропорциональным,
4. в административном акте отсутствуют ошибки, связанные с дискреционным правом, и
5. административный акт соответствует формальным требованиям.

Требования правомерности, как правило, делятся на две большие группы: требования формальной и материальной правомерности административного акта.

Материальная правомерность

1. правовая основа выдачи административного акта (принцип законности – ст.3 Конституции)
2. требования к содержанию: административный акт должен быть составлен ясно и однозначно (ч. 1 ст. 55 ЗАП)
3. соответствие принципу пропорциональности (ч. 2 ст. 3 ЗАП)
4. в случае наличия дискреционного права отсутствие дискреционных ошибок (ст. 4)
5. согласованность с правом высшей ступени (в т.ч. законами), особенно с основными правами и общими принципами прав (правомерное ожидание, правовая надежность, принцип равного обращения).

Формальная правомерность

Формальная правомерность административного акта предусматривает, что административный орган

1. действует в рамках своей компетенции (статьи 8 и 9 ЗАП),
2. придерживается предусмотренного производства (ст. 35 ЗАП),
3. придерживается требований формы (ст. 55 ЗАП),
4. обосновывает административный акт (ст. 56 ЗАП) и
5. извещает об административном акте согласно требованиям (ст. 62 ЗАП).

Разные формальные требования, в том числе требования к оформлению, имеют разный вес и значение. Если в определенных случаях на некоторые погрешности можно посмотреть „сквозь пальцы“, и их наличие не влияет на действие административного акта, то некоторые нарушения очень жестко санкционированы. Это значит, что, по существу, при нарушении формальных требований можно различать три возможных последствия:

1. административный акт становится ничтожным,
2. административный акт признается недействительным,
3. административный акт продолжает действовать, несмотря на нарушение.

Говоря о процессуальных нарушениях, следует иметь в виду также тот факт, что, как правило, процессуальные действия (т.е. в сущности, некая часть одного административного производства), по отдельности не оспариваются. Процессуальные действия можно оспорить только лишь после окончательного издания административного акта вместе с административным актом. См. решение АКГС № 3-3-1-8-02, п. 5.

3.2. Жестко санкционированные формальные нарушения

Ничтожный административный акт имеет место в том случае, если он содержит настолько грубые и очевидные правовые нарушения и недостатки, что не может повлечь за собой никаких правовых последствий. Он существует в физическом смысле и может быть даже доведен до сведения адресата, но он никогда не становится действительным. Так, ч. 1 ст. 63 ЗАП также устанавливает, что ничтожный административный акт является ничтожным

изначально.

Ч. 1 ст. 63 ЗАП называет случаи, когда административный акт является ничтожным:

1. из акта не явствует, каким административным органом он издан;
2. из акта не явствует его адресат;
3. акт издан административным органом, не имеющим соответствующих полномочий;
4. акт обязывает совершать правонарушение;
5. из акта не явствуют права и обязанности, обязанности являются противоречивыми, или выполнение акта кем бы то ни было представляется невозможным по иным объективным причинам.

Орган, издавший административный акт, может установить ничтожность административного акта в любое время, и лицо, имеющее к тому обоснованный интерес, может потребовать от административного органа или административного суда установления ничтожности административного акта (ч. 4 ст. 63 ЗАП) – имеет место классификационное требование или жалоба по установлению (п. 4 ч. 3 ст. 6 Административно-процессуального кодекса: на основании жалобы можно ходатайствовать об установлении наличия или отсутствия публично-правового отношения).

Важным является также положение, согласно которому ничтожность части административного акта влечет ничтожность всего акта, если акт без ничтожной части не был бы издан (ч. 3 ст. 63 ЗАП).

См. решение АКГС 3-3-1-21-03, 3-3-1-32-03, 3-3-1-28-04.

3.3. Формальные нарушения, которые допускается не учитывать

Целью процессуальных и формальных требований является, в первую очередь, обеспечение верного применения материального права, т.е. по существу издание правильного административного акта. Если вопрос по существу был решен правильно, т.е. административный акт отвечает требованиям материальной правомерности, но в нем имеются формальные недостатки, то возникает вопрос, следует ли в любом случае признать административный акт недействительным. Ст. 58 ЗАП устанавливает в отношении таких случаев следующее:

„Нельзя требовать признания административного акта недействительным только по причине нарушения процессуальных требований при издании административного акта или его несоответствия формальным требованиям, если вышеназванные нарушения не могли повлиять на принятые решения по делу.“

В случае, если верный по существу, но содержащий процессуальное или формальное нарушение административный акт пришлось бы в любом случае признать недействительным, это было бы неверным с экономической точки зрения производства, так как возможны случаи, когда после признания недействительным приходится вновь издавать административный акт такого же содержания. Так как при принятии нового решения административное производство пришлось бы провести заново от начала до конца, это непременно привело бы к значительным задержкам, а конечный результат остался тем же.

Предпосылки

1. нарушены процессуальные или формальные требования, значит, положение не распространяется на материальную правомерность и нарушение внешней компетенции;
2. нарушение не могло повлиять на принятие по делу решения, значит, следует оценить, было бы содержание решения иным в случае выполнения всех вытекающих из правового акта требований.

Последствие

Ст. 58 ЗАП устанавливает, что „нельзя требовать признания недействительным“. Таким образом, норма направлена на административные органы, которым было предъявлено ходатайство о признании административного акта недействительным (ст. 64 и сл. ЗАП), возражения рассматривающим административным органам (ст. 71 и сл. ЗАП) и суду (АПК). Они имеют право оставить ходатайство/ возражение/ жалобу не удовлетворенной.

Одновременно следует иметь в виду, что административный акт с процессуальным или формальным нарушением является и будет являться противоправным. Поэтому за лицами остается право обратиться в суд для признания административного акта противоправным и требовать на основании этого возмещения ущерба (если имеются необходимые предпосылки для возмещения ущерба – см. Закон о государственной ответственности).

Решение АКГС о нарушениях процессуальных и формальных требований:

- нарушение требований по сбору доказательств (№ 3-3-1-2-03, 3-3-1-9-03);
- назначение экспертизы (№ 3-3-1-53-03);
- неподписание решения как нарушение формального требования (№ 3-3-1-60-00);
- мотивирование административных актов (№ 3-3-1-27-01, п. 7; 3-3-1-66-02, п. 30; ср. 3-3-1-66-03, п. 19);
- отсутствие согласования с другим административным органом (№ 3-3-1-65-02);
- требование выслушивания (№ 3-3-1-25-02, 3-3-1-56-02; особенно 3-3-1-74-03, п. 22-25; 3-3-1-70-03, п. 19);
- нарушение формальных требований по представлению ходатайства (№ 3-3-1-9-04).

4. Исправление явной неточности

Как при составлении любого письменного текста, так и при издании административного акта в процессе работы над его формулировкой и оформлением в письменном тексте могут либо из-за спешки, либо просто «по оплошности» встречаться орфографические ошибки, ошибки с вычислением и прочие аналогичные неточности. Причем обычно совершенно очевидно, что и в самом деле имеет место ошибка, допущенная по невнимательности, и что она не влияет на содержание самого административного акта. После доведения административного акта до сведения лиц он приобретает юридическую силу, и административный орган не имеет больше права вносить в него какие-либо изменения. Поэтому возникает вопрос, как следует исправлять такие ошибки.

Изменение административных актов регулируют ст. 64 и сл. ЗАП. Мы имеем дело со сложным процессом, в котором должны быть взвешены многие обстоятельства и учтены противоположные интересы. Чтобы избежать проведения столь усложненной процедуры, ст. 59 ЗАП предусматривает т.н. упрощенный порядок введения поправок:

„Административный орган исправляет в административном акте имеющиеся в нем, но не влияющие на его содержание грамматические ошибки или иные явные неточности без соблюдения предусмотренного законом процессуального порядка внесения изменений в административный акт. Факт внесения в административный акт исправления административный орган доводит до сведения адресата этого акта.“

Аналогичное исправление ошибок предусмотрено также в судебном производстве (см. ст. 237 Кодекса гражданского судопроизводства).

4.1. Понятие явной неточности

Явной неточностью считаются, в первую очередь, орфографические ошибки, а также расчеты и другие т.н. явные погрешности, которые могут появиться в результате спешки, небрежности или просто по невнимательности.

Следует все-таки обратить внимание на то обстоятельство, что в административный акт допускается вносить поправки в упрощенном порядке, т.е. корректуры, только в тех случаях, когда ошибку:

1. можно считать явной неточностью и
2. ошибка не влияет на содержание административного акта.

Требование „явной неточности“ образно указывает на то, что разумно ведущий себя человек (обычный человек), на которого направлен административный акт или права которого административный акт затрагивает, может сразу после ознакомления с административным актом сказать, что в нем есть какая-либо описка.

Оценка наличия второго предварительного условия зависит от конкретных обстоятельств. То, что в одном случае может и не влиять на содержание административного акта, в другом случае имеет существенное правовое значение.

Ошибки расчета можно иногда также легко определить как „явную неточность, не влияющую на содержание административного акта“. В то же время есть случаи, когда даже небольшая ошибка в сумме может приобретать для лица огромное значение, особенно, если исправление ошибки связано с принятием обременительного для лица решения.

4.2. Исправление

Инициатором исправления явной неточности в административном акте может быть как административный орган (обнаружив ошибку сам, либо на основании поступившего ему сообщения, напр., кто-нибудь обращает внимание на ошибку), так и адресат административного акта, представивший заявление об устранении неточности.

Исправление можно сделать несколькими способами, напр.:

1. вычеркнуть из имеющегося административного акта ошибочный текст, написать исправленный текст и добавить пометку о том, что исправление верно, дату внесения исправления и имя лица, внесшего исправление, и/или подпись;

2. оформить новое решение, приказ или распоряжение, в котором устанавливается:

„на основании ст. 59 ЗАП внести поправку в решение Метсаской волостной управы «Предоставление разрешения на деятельность» от 23 марта 2003 г., заменив наименование коммерческого общества OÜ Ving на OÜ King.“

Названное решение, приказ или распоряжение добавляется к старому административному акту в регистр документов.

Ст. 59 ЗАП устанавливает требование, согласно которому факт внесения в административный акт исправления административный орган доводит до сведения адресата этого акта (ст. 25 и сл. ЗАП). Если первоначальный неточный акт доведен также до сведения других лиц, то желательно оповестить об этом и их, хотя ЗАП этого прямо не требует. Если на основании административного акта, содержащего неточность, выдано разрешение на деятельность, свидетельство или иная справка об издании административного акта (ч. 5 ст. 55 ЗАП), их замена зависит от конкретных обстоятельств и потребностей.

5. Действие административного акта

5.1. Суть действия

Ч. 1 ст. 60 ЗАП устанавливает:

„Правовые последствия создает и обязательным к исполнению является только действительный административный акт.“

Поэтому важно определить момент начала вступления административного акта в действие и момент окончания действия, а также то, какую роль имеют правомерность и противоправность в действительности административного акта.

Из действительности административного акта вытекает влияние его частей, что установлено в ч. 2 ст. 60 ЗАП:

„Резолютивная часть действительного административного акта является обязательной для всех, в том числе для административных и государственных органов. Резолютивная часть – это часть, в которой содержится указание прав и обязанностей, установленных административным актом. Остальные части административного акта, в том числе обстоятельства, установленные в его мотивировочной части, имеют самостоятельное правовое значение только в предусмотренных законом случаях.“

Понятие „действительность“ не следует смешивать с понятием „правомерность“ (ст. 54 ЗАП). Во многих случаях (по всей вероятности) они совпадают, но, если действительность образно указывает на то, существует ли административный акт в правовом смысле (влечет ли он за собой правовые последствия), то правомерность указывает на качество административного акта (на соответствие вытекающим из правовых актов требованиям). При этом действовать может также и противоправный акт.

5.2. Начальный момент действия

Время издания – вступление в силу

В отношении административных актов различается время их издания (которое указывается также в административном акте ч. 4 ст. 55 ЗАП) и время вступления в силу. С последним названным понятием, в свою очередь, связаны лица, в отношении которых административный акт издан, и начало срока обжалования.

Время издания административного акта – это, как правило, дата подписания административного акта служащим, имеющим для этого полномочия. Поэтому соответствующая дата (при необходимости также и время) должна указываться в административном акте в качестве времени издания административного акта отдельным предложением или цифрами (как правило, вверху справа под заголовком). Время издания может иметь значение, если, например, правовой акт предусматривает конкретный срок, в течение которого административный акт должен быть издан. Время издания важно также при оценке правомерности административного акта – она выполняется исходя из правовых актов, действовавших на момент издания административного акта, а не на момент доведения его до сведения адресата (т.к. за это время правовые акты могли измениться).

Время вступления в силу административного акта регулирует ч. 1 ст. 61 ЗАП, которая устанавливает:

„Административный акт действует с момента доведения его до сведения адресата или доставки ему, если в административном акте не предусмотрен более поздний срок вступления в силу. Административный акт, доведенный до всеобщего сведения, вступает в силу на десятый день после обнародования, если иное не предусматривается законом.“

Поэтому, раз на момент издания административного акта не известно, когда административный акт будет доведен до сведения адресата и обретет действительную силу, нельзя в административном акте пользоваться такими ранее широко применявшимися на практике формулировками, как «Решение вступает в силу с момента его подписания» или «Решение вступает в силу 23 марта» и т.д.

Разные правовые акты устанавливают разное время, в течение которого административный акт должен быть издан и в течение которого должен быть доведен до сведения лица.

Если, например, в административном акте используется формулировка «решение о предоставлении разрешения на деятельность/ пособия или решение об отказе в нем принимается в течение 10 рабочих дней со дня представления соответствующего ходатайства», это значит, что дата издания административного акта должна уместиться в названные 10 рабочих дней. Далее следует извещение об издании. В то же время можно использовать следующую формулировку – «решение о предоставлении разрешения на деятельность/ пособия или решение об отказе в нем доводится до сведения ходатайствующего в течение 10 рабочих дней после предъявления соответствующего ходатайства». В данном примере не важно, когда административный акт был издан; важно, чтобы он был доведен до сведения в течение 10 рабочих дней. Поэтому, в каждом конкретном случае следует учитывать, на какие действия распространяется срок и с какого момента начинается отсчет срока.

Несмотря на то, что административный акт может касаться нескольких лиц, он вступает в силу (оказывается действительным) с момента доведения до сведения адресата. Одновременно, поскольку срок оспаривания административного акта зависит от осведомленности о содержании административного акта, у разных лиц, которых административный акт касается, может быть разный срок оспаривания административного акта. Так, ч. 1 ст. 9 Административно-процессуального кодекса устанавливает, что жалобу о признании административного акта недействительным можно представить административному суду в течение 30 дней со дня доведения его до сведения участников, если законом не предусматривается иное.

Виды извещения об административном акте

Вопрос доведения административного акта до сведения участников отрегулирован ст. 63 ЗАП. Предусматриваются индивидуальное и публичное извещение:

1. индивидуальное извещение: ч. 1 ст. 62 ЗАП устанавливает, что административный акт доводится до сведения участников процесса в свободной форме, если иное не

предусматривается законом или постановлением. Правовые акты, как правило, предусматривают определенную форму извещения, в связи с чем можно утверждать, что как в отношении формы административного акта не действует принцип свободы формы (ст. 5 ЗАП), так и в отношении извещения.

Как правило, административный акт доставляется в порядке, предусмотренном разделом 7 главы 1 ЗАП (т.е. ст. 25 и сл.), т.к. соответствующую обязанность устанавливает специальный закон или введенное на его основании постановление. ЗАП требует доставки в следующих случаях:

- лицу, права которого ограничиваются административным актом или на которого административным актом возлагаются дополнительные обязанности;
- лицу, во вред которому ранее изданный акт признается недействительным или в него вносятся изменения.

2. Случаи публичного извещения установлены ч. 3 ст. 62 ЗАП:

- если документ необходимо доставить более чем ста лицам;
- если отсутствуют адресные данные участника процесса или если участник процесса не проживает по известному адресу, а место его фактического пребывания неизвестно и не имеется иного способа доставки документа;
- если этого требует лицо, имеющий к тому обоснованный интерес; (в таком случае расходы, связанные с опубликованием административного акта, несет данное лицо);
- если доведение административного акта до всеобщего сведения предусматривается законом или постановлением.

5.3. Способы индивидуальной доставки

Если в законе или постановлении используются выражения «доводит до сведения», «извещает» и т.д., но не предусмотрено конкретного способа доведения до сведения или доставки, то административный орган сам может выбрать, каким способом он воспользуется (свободным по форме или каким-либо из названных в ст. 25 и сл. способов доставки). Следует также учесть пожелания лица, которые могут быть выражены в устном или письменном ходатайстве. Ч. 1 ст. 25 ЗАП устанавливает, что документ доставляется участникам процесса соответственно предусмотренному в законе или постановлении порядку, или же указанным в ходатайстве способом по почте, административным органом, выдавшим документ, или электронным способом. В случае возникновения проблем обязанность удостоверения лежит на административном органе (постановление АКГС № 3-3-1-60-01, п. 3).

Если в отношении издания административного акта предусмотрен срок давности, административный акт должен быть доведен до сведения в течение названного срока (см. решение АКГС № 3-3-1-49-03, п. 16-17).

Решение АКГС № 3-3-1-10-04, п. 13: «Доведение административного акта до сведения означает, что извещение об административном акте передается по адресу. Способ доведения административного акта до сведения должен обеспечивать возможность проведения всесторонней оценки административного акта и установления, нарушает ли административный акт права лица. В связи с доведением до сведения не всегда является важным, чтобы адресат реально ознакомился с содержанием административного акта. В противном случае учреждениям было бы очень сложно организовать доведение административных актов до сведения. Ознакомление с содержанием административного акта предполагает также в определенной степени активное поведение участника производства».

Доставка по почте (ст. 26 ЗАП)

Самым распространенным способом доставки административных актов и иных документов является доставка по почте (ст. 26 ЗАП). Для этого существует три способа:

- заказное письмо – как правило, если в специальном законе или постановлении стоит только выражение «по почте», следует пользоваться заказным письмом;
- простое письмо – допускается использовать только в том случае, если это разрешено специальным законом или постановлением;

- заказное письмо с уведомлением об отправке – допускается использовать только в том случае, если этого требует закон или постановление.

Административный акт отправляется по адресу, отмеченному лицом в ходатайстве в качестве своего адреса. Если лицо не сообщило в административный орган об изменении своего адреса, документ направляется по последнему известному административному органу адресу, после чего документ считается доставленным.

Административный акт может быть отправлен также только представителю, если участник процесса имеет представителя и его данные известны административному органу. Документ считается доставленным, если доставка осуществлена по адресу места жительства или нахождения лица либо если документ передан лицу в почтовом учреждении под расписку. Это значит, что лицо также обязано заботиться о том, чтобы административный орган имел информацию о месте его жительства или нахождения. Если административный орган не имеет данных о месте жительства или нахождения лица, он может воспользоваться также данными регистра народонаселения, о верности которых лицо само должно позаботиться.

Если лицо не уведомило административный орган о том, по какому адресу оно желает с ним общаться, то административный орган может воспользоваться регистровыми данными о месте жительства или нахождения. В таком случае документ считается доставленным, будучи отправленным на внесенный в регистр адрес, независимо от того, получило ли лицо его фактически (постановление АКГС № 3-3-1-37-03, 3-3-1-10-04). *NB!*

Если один административный акт доводится до сведения лица повторно, срок обжалования начинается с первого извещения, а не с последующих. Срок обжалования, начинающийся с доведения административного акта до сведения, не приостанавливается и не прекращается в связи с новым извещением. Новое извещение может иметь значение в отношении срока обжалования лишь в том случае, если данное действие вводит подателя жалобы в заблуждение, и в результате заблуждения жалоба остается своевременно не представленной (решение АКГС № 3-3-1-10-04 п. 8).

Доставка электронным способом (ст. 27 ЗАП)

При доставке электронным способом документ направляется по адресу электронной почты, указанному заявителем в ходатайстве; к документу должна быть приложена электронно-цифровая подпись. Данным способом доставки можно пользоваться лишь в том случае, если лицо дало для этого свое согласие. Электронную доставку следует различать от случаев, когда административный акт оформляется только в электронной форме.

Доставка административным органом (ст. 28-30 ЗАП)

... заключается в прибытии служащего административного органа на место жительства или пребывания лица и передаче документа лицу под расписку на извещении. Такой способ доставки используется, в первую очередь, в проблематичных случаях, когда наперед известно, что доставляемый административный акт вызовет споры, и когда важно избежать любых формальных ошибок.

Передачей под расписку вызванному административным органом лицу (ч. 2 ст. 25 ЗАП)

... можно пользоваться только в предусмотренных законом случаях. Вызов лица должен выполняться на основании повестки, общие требования к которой представлены в ст. 17 ЗАП.

5.4. Доведение до всеобщего сведения

При доведении административного акта до всеобщего сведения публикуются:

1. наименование административного органа, издавшего административный акт,
2. имя адресата,
3. резолютивная часть административного акта и
4. ссылка на возможность ознакомления со всем актом.

Вопрос Госсуда:

Публикуемое извещение должно иметь: «... такое содержание и форму, чтобы разумный человек мог понять значение и последствия решения. Поэтому учреждение не может в подобных случаях ограничиваться только опубликованием составленного на профессиональном языке текста, технических данных, пространственных координат или других данных. Извещение должно передавать действительное содержание решения по возможности коротко, понятно и недвусмысленно. Сложных данных при публикации в прессе следует по возможности избегать, так как они затрудняют понимание». (решение АКГС № 3-3-1-31-03)

Как правило, административный акт публикуется только один раз (специальным законом могут быть установлены более жесткие требования) и, будучи опубликованным, документ считается доставленным. Расходы по опубликованию несет его доставитель (напр., государственная пошлина за опубликование в издании «Ametlikud Teadaanded»).

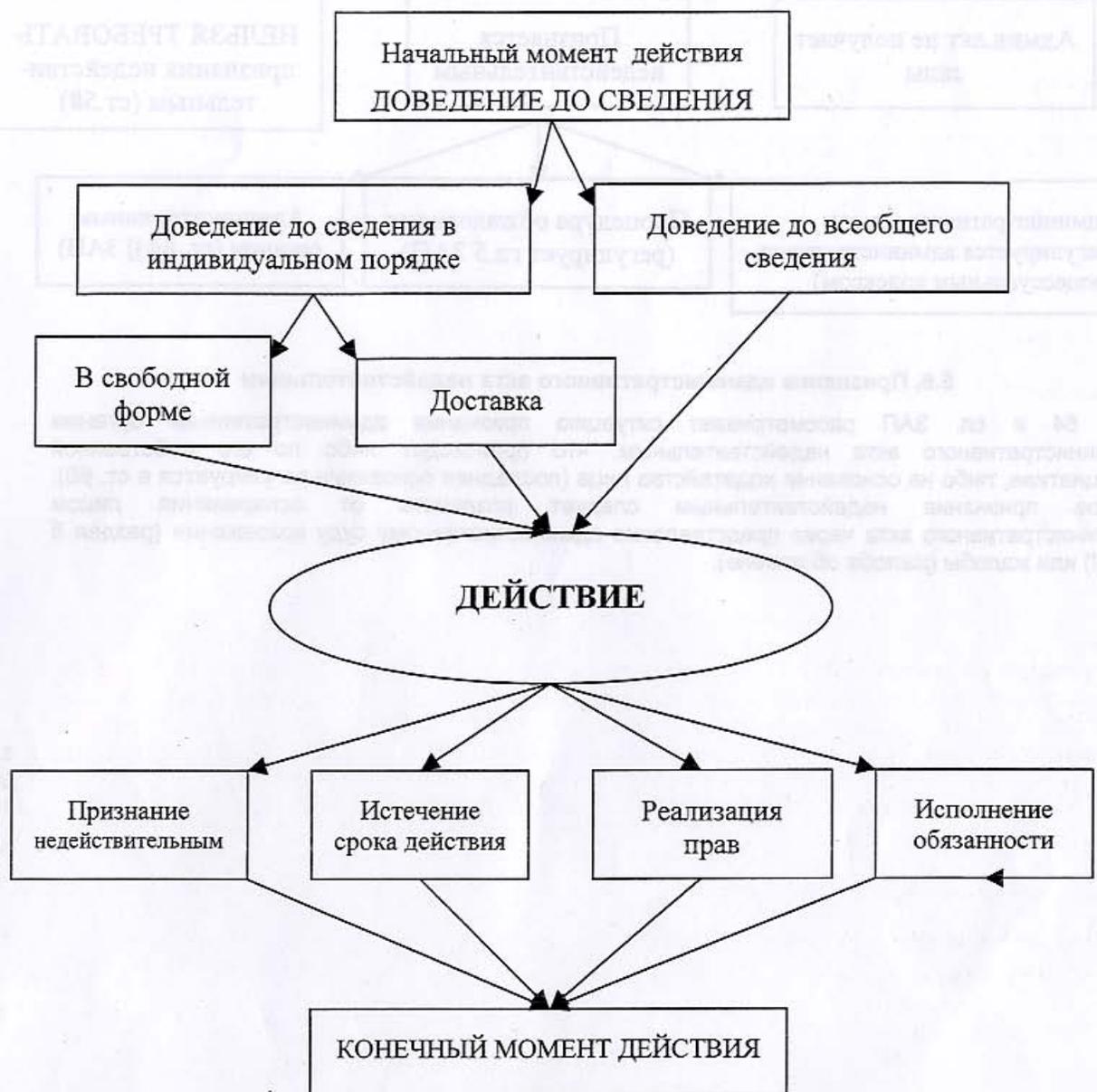
Одновременно следует учитывать, что разные законы могут по-разному устанавливать, что следует публиковать – либо административный акт (напр., решение о предоставлении разрешения), либо разрешение на деятельность, или просто извещение об издании административного акта. От этого в определенной степени зависит также объем публикуемых данных.

Место публикации – ч. 1 ст. 31 ЗАП: газета общегосударственного распространения, издание «Ametlikud Teadaanded», местная газета. См. также постановление АКГС № 3-3-1-31-03 п. 30 и 32 («эффективный и разумный инструмент для передачи информации»).

5.5. Конечный момент действия

Административный акт может действовать до определенного зафиксированного в акте срока, до признания его недействительным или до его отмены. Административный акт может также утратить силу, если действие, к совершению которого акт обязывает лицо, им уже совершено. Административный акт может утратить свою силу и на других основаниях (напр., отпадение адресата; утрата связанного с актом интереса, изменение правовой среды). Ч. 2 ст. 60 ЗАП устанавливает, что административный акт действует до:

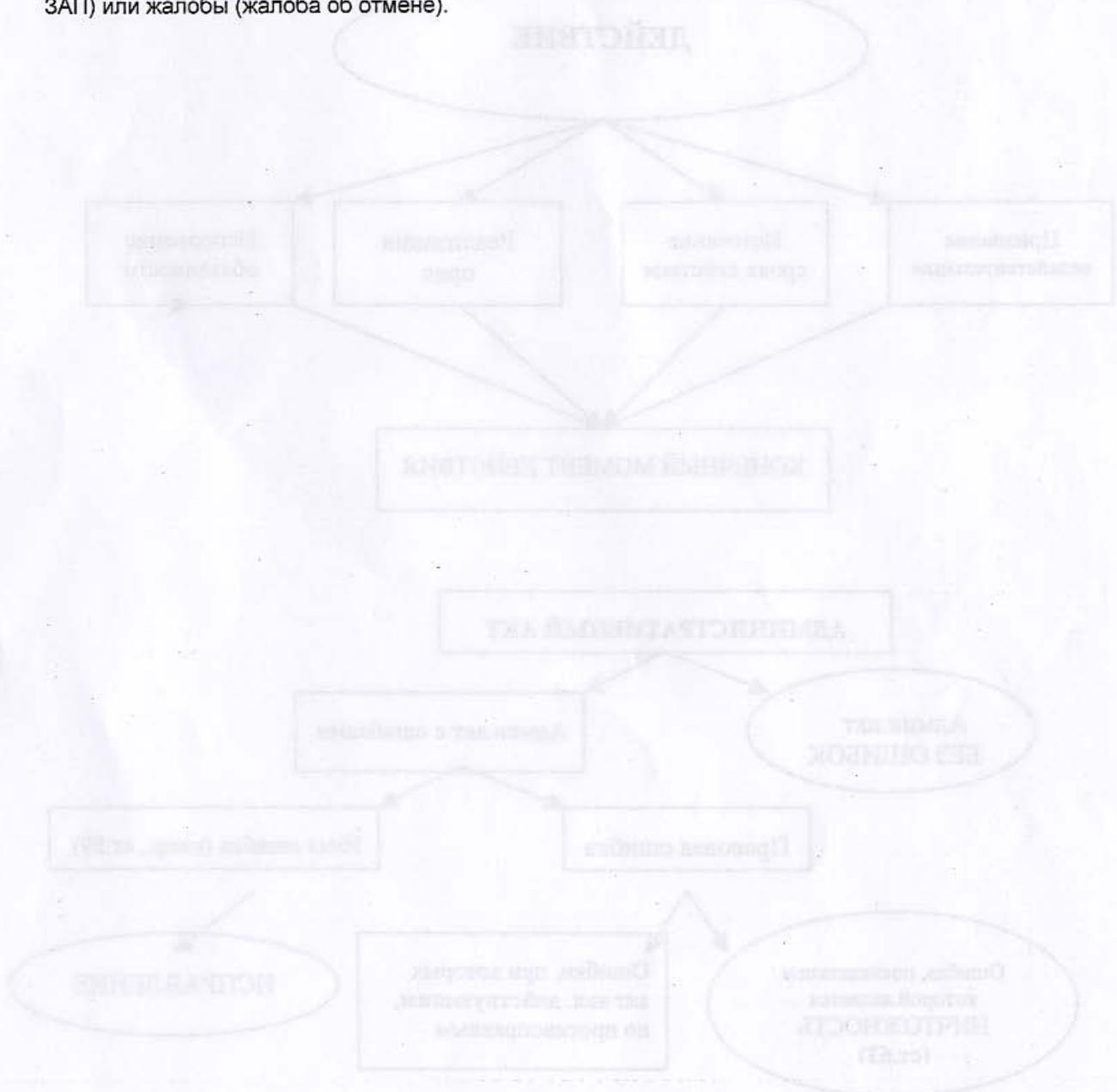
1. признания его недействительным,
2. истечения срока его действия,
3. окончательной реализации предоставляемого им права или
4. исполнения обязанности, если иное не предусмотрено законом.





5.6. Признание административного акта недействительным

Ст. 64 и сл. ЗАП рассматривает ситуацию признания административным органом административного акта недействительным, что происходит либо по его собственной инициативе, либо на основании ходатайства лица (последнее основание регулируется в ст. 68). Такое признание недействительным следует различать от оспаривания лицом административного акта через представление административному суду возражения (раздел 5 ЗАП) или жалобы (жалоба об отмене).



ПРОТИВОПРАВНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ		ПРАВОМЕРНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ	
Признание недействительным обращением признания в будущем	Признание недействительным с обратной силой	Признание недействительным с обращением признания в будущее	Признание недействительным с обратной силой
Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Может быть признан недействительным, за исключением случая, если: 1. административный акт с аналогичным содержанием пришлось бы издать вновь или 2. это противоречит закону. (ч. 2 ст. 65). В случае отпадения правового основания для административного акта, ограничивающего права в течение продолжительного времени, или изменения фактических условий, следует по ходатайству лица признать недействительным с момента изменения обстоятельств. (ч. 3 ст. 65)	—
Признание недействительным обращением признания в будущем	Признание недействительным с обратной силой	Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Признание недействительным с обратной силой

Признание недействительным обращением признания в будущем	Признание недействительным с обратной силой	Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Признание недействительным с обратной силой
Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Может быть признан недействительным, за исключением случая, если: 1. административный акт с аналогичным содержанием пришлось бы издать вновь или 2. это противоречит закону. (ч. 2 ст. 65). В случае отпадения правового основания для административного акта, ограничивающего права в течение продолжительного времени, или изменения фактических условий, следует по ходатайству лица признать недействительным с момента изменения обстоятельств. (ч. 3 ст. 65)	—
Признание недействительным обращением признания в будущем	Признание недействительным с обратной силой	Может в любое время быть признанным недействительным (ч. 1 ст. 65)	Признание недействительным с обратной силой

<p>Признание недействи- тельным благоприятст- вующего администрати- вного акта, т.е. во вред лица</p>	<p>Может быть признан недействительным с учетом доверия лица (ч. 1 ст. 66)</p>	<p>Может быть признан недействительным с учетом доверия лица (ч. 1 ст. 66)</p>	<p>Может быть признан недействительным, если: 1) это допускается законом или такая возможность не исключается административным актом; 2) административный орган имел бы право оставить административный акт неизданным вследствие изменившихся обстоятельств или на основании правовой нормы, в которую позже были внесены изменения, а публичный интерес в отношении признания административного акта недействительным превышает фактор доверия лица относительно сохранения административным актом силы;³ 3) с административным актом связаны дополнительные обязанности и лицо их не выполнило; 4) лицо не использует по назначению переданные ему на основании административного акта денежные средства или вещь. (ч. 2 ст. 66) При признании недействительным следует считаться с доверием лица — ст. 67.</p>	<p>Может быть признан недействительным, если: 1) это допускается законом или такая возможность не исключается административным актом; 2) с административным актом связаны дополнительные обязанности и лицо их не выполнило; 3) лицо не использует по назначению переданные ему на основании административного акта денежные средства или вещь. (ч. 3 ст. 66) При признании недействительным следует считаться с доверием лица — ст. 67.</p>
---	--	--	---	--

³ Если лицо, во вред которому административный акт признается недействительным, не исполнило обязанность по информированию о существенном изменении обстоятельств, административный акт может быть признанным недействительным с момента изменения обстоятельств (не с момента объявления недействительным). (ч. 4 ст. 66)

КАЗУСЫ

1. Собственник «А» недвижимой вещи обратился в городскую управу Кабала с предложением инициировать составление детальной планировки улиц «Х» и «У». ГУ Кабала приняла распоряжение, на основании которого было решено начать соответствующую планировку. ГУ опубликовало в местной городской газете и в одной газете общегосударственного распространения извещение о начатой детальной планировке. Извещение о принятии решения по составлению планировки было также послано собственникам недвижимых вещей, располагающихся на улицах «Х» и «У». Сосед «В» собственника «А» недвижимой вещи, получив соответствующее извещение, был против указанных в извещении целей детальной планировки, и представил в суд жалобу. В жалобе он требовал упразднения распоряжения ГУ. Он опирался, в том числе, на утверждение, что до принятия распоряжения надо было провести административное производство и в числе прочего заслушать его мнение.

Производство по планированию состоит из следующих этапов: предложение по составлению планировки, составление планировки, прием планировки, публичное выставление планировки и введение планировки в действие.

Государственный суд счел, что распоряжение об инициировании планировки не является административным актом; тогда как решение о принятии планировки является административным актом (3-3-1-8-02, 3-3-1-42-02). Попробуйте обосновать, почему?

*не адв. акт
решение об инициировании
планировки*

2. Министр окружающей среды издал приказ, на основании которого АО-вам «А», «В» и «С», а также ПТ-у «Д» с 1 апреля по 31 декабря 2002 г. была разрешена охота. Приказом также обязали отдел охотничьего хозяйства Министерства окружающей среды выдать разрешения названным предпринимателям. Приказом были определены разрешенные акционерным обществам и паевому товариществу объемы охоты (какие лесные животные и сколько животных в год), время и регионы охоты. Разрешенных охотничьих средств в приказе не оговаривалось. Отдел охотничьего хозяйства выдал конкретным предпринимателям отдельные разрешения, в которых были также указаны разрешенные охотничьи средства и разрешенное к охоте количество лесных животных в месяц.

АО «В» не согласно с установленными ему условиями и собирается обратиться в суд. Помогите составить жалобу.

3. 29 декабря 1997 г. городская управа Кабала заключила с АО «А» договор на аренду земли сроком на 2 года. 22 декабря 1999 г. ГУ Кабала приняла распоряжение о продлении срока действия заключенного 29 декабря 1997 г. с АО «А» договора на аренду земли до 29 декабря 2009 г. 24 декабря 1999 г. было заключено также соответствующее соглашение между ГУ и АО «А».

АО «В» - конкурент АО «А», действующий в соседнем доме, считает, что распоряжение находится в противоречии с постановлением городской управы Кабала «Порядок обременения городской земли правом застройки и выдачи в аренду», что оно не мотивировано и должно быть признано недействительным. Согласно порядку, при выдаче городской земли в аренду необходимо провести публичные торги. АО «В» представит жалобу в административный суд.

4. OÜ Lill представил городской управе Кабала ходатайство для получения разрешения на торговлю продуктовыми товарами, промышленными товарами и табачными изделиями в магазине «Хундинуйя» в городе Кабала по адресу Метса 1 от 10 марта 2003 г. до 27 февраля 2004 г.

Согласно п. 8 ч. 2 ст. 14⁴ Закона о защите потребителей, вступившего в силу 1 июня 2002г.,

в ходатайстве о получении разрешения на торговлю должны быть отмечены реквизиты решения об аттестации предприятия или его части в случае, если предприятие согласно Закону о пищевой продукции должно быть аттестованным. Согласно ч. 1 ст. 8 Закона о пищевой продукции предприятие, осуществляющее оборот продовольственного сырья и пищевой продукции, до начала осуществления оборота должно получить соответствующий документ, выданный компетентным учреждением. Ч. 1 ст. 6 Закона о пищевой продукции устанавливает, что оборот – это производство, первичная обработка, изготовление, перевозка, продажа и передача иным образом за плату или бесплатно продовольственного сырья и пищевой продукции, а также иные действия, в результате которых продовольственное сырье или пищевая продукция становятся доступными другим лицам, осуществляющим их оборот, или потребителю. Согласно ч. 1 ст. 7 Закона о пищевой продукции предприятием, осуществляющим оборот продовольственного сырья и пищевой продукции, является предприятие или его часть, перерабатывающее продовольственное сырье или пищевую продукцию, и аттестация – это процедура, в ходе которой оценивается соответствие предприятия требованиям, устанавливаемым Законом о пищевой продукции и другими правовыми актами.

ОУ Lill соответствовало всем другим установленным требованиям, но в ходатайстве не доставало данных о наличии решения об аттестации. При рассмотрении обстоятельств дела выяснилось, что решения об аттестации нет. Какие возможности имеются для предоставления разрешения?

5. Гражданину Мютс принадлежало строение в городе Кабала по адресу Лилле 17. С ноября 1999 г. до апреля 2000 г. гражданин Мютс занимался перестройкой своего садового домика в жилище, сделав при этом пристройку без разрешения на строительство.

Сосед Мютс - Салль, которому принадлежал садовый домик по адресу Лилле 19, был этим крайне обеспокоен, так как пристройка бросала тень на растения, растущие на его садовом участке. Этим, по его словам, ему был нанесен невосполнимый ущерб, и в марте 2002 г. он обратился в ГУ Кабала, чтобы управа предприняла какие-то меры.

Незадолго до обращения г-на Салль в ГУ г-н Мютс представил в ГУ ходатайство для узаконивания своего строения и получения разрешения на строительство и эксплуатацию. Выдача задним числом разрешения на строительство или эксплуатацию с целью узаконивания незаконной пристройки согласно Закону о планировании и строительстве является дискреционным решением – его можно было выдать, но это не являлось обязательным.

Как решить проблему, чтобы оба г-на, Мютс и Салль, остались довольны? *возместить
свою ущерб*

6. Младший инспектор Службы охраны здоровья Кабала 26 июля 2002 г. составил контрольный акт магазину «Кяпик» № 5-1-11/319 и сделал городской управе Кабала предложение приостановить разрешение на деятельность магазина до его приведения в соответствие с требованиями законодательства, регулирующего торговлю пищевыми продуктами. Согласно акту в магазине не было горячей воды, отдельных мест для мытья инвентаря и рук, на холодильных прилавках не соблюдались требования расположения товара, срок реализации выставленной на витрине колбасы был неправильным и температура хранения скоропортящихся товаров – несоответствующей.

Распоряжением № 328 Городской управы Кабала от 30 августа 2002 г. разрешение на торговлю магазина «Кяпик» было приостановлено, начиная с 4 сентября 2002 г. до представления письменного согласования Службы по охране здоровья Кабала.

Помоги составить соответствующее распоряжение.

7. Согласно ч. 3 ст. 10 Закона о земельной реформе размер участка, необходимого для

обслуживания здания или сооружения, определяется отделением местного самоуправления и уполномоченного государственного учреждения в установленном правительством Эстонской Республики порядке. Согласно п. 3 постановления правительства Эстонской Республики № 208 "Основы определения необходимого для обслуживания зданий и сооружений земельного участка" от 16 июля 1992 г. размер и границы необходимого для обслуживания зданий и сооружений земельного участка должен определяться органом местного самоуправления, при условии согласования вопроса с Земельным департаментом.

Распоряжением городской управы Кабала от 25 января 1999 г. был определен размер земельного участка, необходимого для обслуживания жилого здания в городе Кабала по ул. Саапа 5. При этом отсутствовало согласование ГУ и Земельного департамента.

Собственник жилого здания дома № 7 по ул. Саапа обратился в административный суд с требованием признания недействительным распоряжения ГУ от 25 января 1999 г., опираясь на п. 3 ч. 2 ст. 63 ЗАП.

8. На основании приказа № 74 руководителя Земельного департамента городской управы Кабала от 29 декабря 2002 г. старший специалист Земельного департамента Янус Кампсун с 4 января 2003 г. был освобожден от должности в связи с сокращением. 3 января 2003 г. Я. Кампсун получил трудовую книжку, куда в качестве основания для сокращения было внесено «приказ № 74 29.12.02».

21 марта 2003 г. Я. Кампсун представил Административному суду Кабала жалобу. ГУ оспаривала жалобу, в первую очередь, по причине истечения срока представления жалобы (30 дней со дня доведения административного акта до сведения) и отсутствия уважительных причин для его восстановления. Я. Кампсун не согласен с этим и утверждает, что его сразу не познакомили с приказом об освобождении от службы. О нем он получил информацию только после повторных запросов, из содержащейся в трудовой книжке формулировке невозможно было понять, почему его освободили, и что получение трудовой книжки нельзя рассматривать как доведение административного акта до сведения. Из записи не явствует даже того, что речь идет об административном акте, изданным руководителем Земельного департамента городской управы Кабала.

9. Служащий «D» Департамента ветеринарии и продовольствия проводил 01.04.2002 г. в отношении АО Синг, занимающегося производством лекарственного корма, надзорное производство. В ходе производства служащий «D» проверил помещения и территорию производителя; он также хотел ознакомиться с документами, связанными с производством лечебного корма производителем, но представитель АО Синг отказался от их представления. Служащий «D» также заметил в ходе контроля многочисленные недостатки, в связи с чем у него возникло сомнение в соответствии лекарственного корма требованиям. Служащий «D» сделал в этот же день предписание, обязывая АО представить необходимые документы и устранить корм из обращения. Оба обязательства необходимо было выполнить к 30.04.2002 г. Для обеспечения выполнения содержащихся в предписании обязательств служащий сделал в предписании предупреждение и предусмотрел возможность применения принудительной суммы соответственно 2000 ЕЕК за непредставление документов и 6500 ЕЕК за неустранение лекарственного корма из обращения.

АО Синг устранило корм из обращения, но документы к сроку оказались не представленными, в связи с чем от него потребовали выплаты 2000 ЕЕК. АО Синг не было с этим согласно и 05.05.2002г. представило жалобу в административный суд, утверждая, что при назначении принудительной суммы был нарушен ряд требований, в том числе то, что в одном предписании нельзя было предусматривать несколько принудительных сумм, и вообще это предписание было противоправным, так как предписание должен был сделать генеральный директор, а не рядовой служащий. Плюс к этому в представленном

01.04.2002 г. АО предписании адресатом было отмечено не АО Синг, а АО Винг. Пару дней спустя служащий сообщил, что вместо Винг должно стоять Синг, но он не может задним числом менять содержание предписания.

Закон о кормах

Статья 33. Учреждение надзора

(2) Государственный надзор за соблюдением установленных на основании ч. 2 ст. 12 и ч. 3 ст. 21 настоящего закона требований осуществляет также Департамент ветеринарии и продовольствия.

ч. 3 ст. 21: Наряду с установленными в части 2 настоящей статьи требованиями министр сельского хозяйства отдельным постановлением устанавливает требования предприятиям, занимающимся производством и посредничеством лекарственного корма.

Статья 34. Инспектор и надзор

(1) Инспектор надзора – это служащий учреждения надзора, осуществляющий в пределах своей компетенции государственный надзор за соблюдением выполнения требований настоящего закона и принятых на его основании правовых актов. Надзорные действия, как правило, осуществляются без предупреждения производителя или посредника.

(2) Перед выполнением надзорного действия инспектор предъявляет служебное удостоверение.

(3) Инспектор имеет право в присутствии производителя или посредника или же его представителя беспрепятственно проверять соблюдение требований настоящего закона и принятых на его основании правовых актов на территории и в помещениях предприятия.

(4) Инспектор имеет право требовать от производителя или посредника предоставления необходимой информации, копий надлежащих документов и выписок из них, а также с ведома производителя или посредника использовать технические средства для фиксации положения дел в ходе выполнения контроля, брать бесплатно контрольные пробы, заказывать экспертизу и осуществлять иные необходимые действия.

Статья 35. Предписание инспектора

(1) В случае обнаружения правонарушения инспектор делает предписание, в котором:

1) обращает внимание на правонарушение;

2) представляет требование о прекращении правонарушения;

3) обязывает осуществить действия, необходимые для прекращения правонарушения и предотвращения правонарушений в дальнейшем;

4) назначает срок выполнения предписания.

(2) В случае обнаружения инспектором опасного влияния корма либо при наличии непосредственной опасности для здоровья людей или животных или для окружающей среды он делает предписание производителю или посреднику, в котором требует устранения из оборота данного корма, и одновременно делает руководителю учреждения надзора предложение, названное в ч. 2 ст. 24 или ч. 2 ст. 25 настоящего закона. Производитель или посредник должен устранить опасный корм из оборота за свой счет.

(3) Предписание составляется в письменной форме, и в нем указывается мотивировка предписания. Инспектор доводит предписание до сведения надлежащего лица или его

представителя под расписку либо на месте, либо в течение трех рабочих дней после начала надзорного действия, отправив предписание лицу по почте заказным письмом или электронным способом. Если лицо или его представитель отказывается принимать предписание, в предписание вносится соответствующая пометка, и предписание отправляется лицу по почте заказным письмом в течение трех рабочих дней после отказа от приема предписания.

Статья 36. Оспаривание предписания инспектора

(1) Если производитель или посредник корма не согласиться с предписанием инспектора, он может его оспорить в суде на предусмотренном в законе основании и в предусмотренном порядке.

(2) Оспаривание предписания не освобождает лицо от его выполнения.

(3) Для обеспечения выполнения предписания учреждение надзора может применить принудительные меры согласно Закону о замещающем исполнении и принудительных деньгах (RT I 2001, 50, 283; 94, 580). Максимальный предел суммы принудительных денег - 10 000 крон.

10. Предприниматель «К» представляет департаменту/ городской управе ходатайство о разрешении на деятельность. Согласно закону разрешение на деятельность выдается сроком на 10 лет, и оно доставляется адресату по почте, одновременно на разрешение на деятельность наносится дата его выдачи. Служащий «N» удовлетворяет ходатайство «К» и оформляет разрешение на деятельность 13.09.2004 (пятница), в качестве даты завершения действия разрешения «N» отмечает 13.09.2014. Секретарь отправляет «К» разрешение по почте в понедельник. «К» получает разрешение в среду 18.09.2004 (т.е. спустя 5 дней после оформления). «К» представляет возражение и просит откорректировать срок действия разрешения таким образом, чтобы он имел возможность заниматься разрешением установленной деятельностью 10 лет. Дай совет лицу, рассматривающему возражение.

Контрольные вопросы:

1. Когда начинается срок обжалования при оспаривании предварительных административных актов?
2. Почему необходимо знать части различных административных актов?
3. Какое последствие вытекает из отсутствия в административном акте ссылки на возможность оспаривания?
4. Каковы требования формальной законности административного акта?
5. Какие последствия могут быть вызваны допущением заблуждения в отношении процессуальных и формальных ошибок?
6. В чем заключается исправление неточности, и почему такая регуляция необходима?
7. Отождествляемы ли срок действия административного акта и законность административного акта? Почему?
8. Когда начинается действие административного акта?
9. Почему различаются срок издания административного акта и срок вступления в действие?
10. Какая часть административного акта является всеми обязательной для исполнения?