

Ястребов Олег Александрович

доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного
и финансового права
Российского университета дружбы народов

**О ПУБЛИЧНЫХ ДОГОВОРАХ,
ЗАКЛЮЧАЕМЫХ
ПУБЛИЧНЫМИ ЛИЦАМИ
В ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

Аннотация:

В статье в рамках сравнительно-правовых исследований концепции юридического лица публичного права рассматриваются вопросы легитимного определения публичных договоров, которые могут заключать публичные лица в Латвийской Республике. Характеризуются договор о сотрудничестве, административный договор, договор делегирования, договор об участии.

Ключевые слова:

публичное лицо, публичный договор, публичное учреждение, Латвийская республика.

Yastrebov Oleg Aleksandrovich

D.Phil. in Law, Professor,
Head of the Administrative
and Financial Law Subdepartment,
Peoples' Friendship University of Russia

**CONCERNING PUBLIC CONTRACTS
CONCLUDED
BY PUBLIC ENTITIES
IN THE REPUBLIC OF LATVIA**

Summary:

In the framework of comparative legal studies dealing with the legal entity concept the article considers the questions of the legitimate definition of public contracts, which could be concluded by public figures in the Republic of Latvia. The author describes a cooperation agreement, an administrative contract, a contract of delegation, and a participation agreement.

Keywords:

public person, public contract, public agency, Republic of Latvia.

Актуальность и значимость проблематики формирования концепции легитимного отображения специфики создания и функционирования юридических лиц публичного права в России [1] обусловили необходимость обращения к зарубежному правоведению, в частности, к особенностям легитимной характеристики публичных договоров, заключаемых публичными лицами Латвийской Республики.

По законодательству Латвии первичным юридическим лицом публичного права является Латвийская Республика, а образованное публичное лицо – это самоуправление или другое публичное лицо, созданное законом или на основании закона. Ему законом присвоена своя автономная компетенция, включающая также формирование и утверждение своего бюджета, возможность иметь свое имущество.

Закон «Об устройстве государственного управления Латвии» термином «орган публичного лица» определяет учреждение или должностное лицо, компетенция и право которого на реализацию правовой воли публичного лица установлены основным юридическим актом соответствующего публичного лица или законом, регламентирующим его деятельность [2].

Публичные лица действуют в сфере государственного управления при посредничестве учреждений. Учреждением является совокупность имущества, отделенная для достижения определенной учредителем цели, не имеющая характера получения прибыли [3]. Так, например, Банк Латвии является полноправным автономным государственным учреждением. Он имеет обособленное государственное имущество, печать (штамп) с изображением большого государственного герба Латвийской Республики и наименованием банка *Latvijas Banka* (Банк Латвии) [4].

Реализация функций государственного управления Латвии, в том числе и подведомственными учреждениями, осуществляется в рамках следующих договоров публичного права, заключаемых в письменной форме: договор о сотрудничестве; административный договор; договор делегирования; договор об участии. Закон не исключает определение иных видов договоров публичного права.

Договор о сотрудничестве может быть заключен для эффективного задания управления. Сторонами данного договора могут быть учреждения и публичные лица, между которыми нет иерархических отношений, но они сотрудничают для выполнения своих функций и заданий.

Учреждение, получившее соответствующее предложение от другого учреждения, может отказать в сотрудничестве, если оно невозможно в силу фактических или правовых причин; в случае если в сотрудничество может быть вовлечено другое учреждение с меньшим потреблением ресурсов; если необходимое потребление ресурсов превышает потребность предложившего сотрудничество учреждения в этом сотрудничестве.

Учреждение, получившее отказ в сотрудничестве, может предложить вышестоящему учреждению отказавшего учреждения оценить обоснованность отказа.

Сотрудничество учреждений осуществляется бесплатно, если внешним нормативным актом не определено иначе. Учреждения могут сотрудничать как в отдельном случае, так и постоянно, причем при постоянном сотрудничестве учреждения могут заключить межведомственное соглашение.

Предметом договора о сотрудничестве может быть: участие отдельных должностных лиц управления в выполнении конкретных задач управления, предоставление информации, имеющейся в распоряжении учреждения, или заключений по вопросам, входящим в компетенцию учреждения. При этом законом установлен открытый перечень случаев для заключения договора о сотрудничестве.

В случаях когда необходимо обеспечить бессрочное сотрудничество, учреждения, находящиеся в подчинении различных членов Кабинета министров или принадлежащие к разным ведомствам, могут заключить межведомственное соглашение, однако закон предусматривает ряд ограничений при заключении таких соглашений.

В частности, межведомственным соглашением нельзя делегировать или изменить определенную нормативными актами компетенцию учреждений, а также ограничить иерархические права вышестоящих учреждений.

Проект межведомственного соглашения учреждение согласует с вышестоящим учреждением. Если вышестоящее учреждение в течение месяца со дня отсылки проекта не дало письменного ответа, соглашение считается согласованным.

Невыполнение или ненадлежащее выполнение соглашения не может быть предметом обжалования в суде. Если межведомственное соглашение не выполняется должным образом, учреждение информирует об этом вышестоящее учреждение того учреждения, которое не выполняет соглашение.

Межведомственное соглашение прекращает действие, если: закончился срок, на который оно заключено; по меньшей мере одно из учреждений прекратило существование или его реорганизовали; одно из учреждений предложило его расторгнуть; одно из учреждений не выполняет и не может выполнять соглашение в связи с изменением фактических или правовых обстоятельств. В этом случае соответствующее учреждение или его вышестоящее учреждение незамедлительно информирует об этом учреждение второй стороны.

Административный договор – это соглашение между публичным лицом и частным лицом об установлении, изменении, прекращении или констатации административных правовых отношений. Административный акт, даже если он включен в договор, остается самостоятельным правовым актом.

Административный договор может быть заключен для прекращения правового спора. В этом случае учреждение, заключающее такой договор, должно согласовать его проект с вышестоящим учреждением. Также административный договор может быть заключен, если применяемые правовые нормы присваивают учреждению свободу действий в отношении издания административного акта, его содержания или фактического действия. В этом случае учреждение, заключающее такой договор, должно согласовать его проект с институцией, которая может оспорить соответствующий нормативный акт.

Законом установлены требования к административному договору. Так, например, установлена соразмерность принимаемых сторонами на себя обязательств, при этом обязательства публичного лица должны быть правовыми, тогда как обязательства частного лица – определенными.

Добросовестная сторона имеет право в судебном порядке требовать от недобросовестной стороны, не выполняющей обязательств по административному договору, их выполнения.

Предметом договора делегирования может быть задание управления, которое входит в компетенцию публичного лица, делегирующее задание или его учреждение. Не могут быть предметом делегирования задания управления, предусматривающие: планирование и утверждение отраслевой политики и стратегии развития; координацию деятельности отрасли; надзор за учреждениями и должностными лицами управления; утверждение бюджета публичных лиц, распределение финансовых ресурсов на уровне программ и подпрограмм, контроль финансовых ресурсов.

Необходимо подчеркнуть, что частному лицу нельзя делегировать: издание административных актов, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом; задания, связанные с выполнением функции внешней и внутренней безопасности государства, за исключением случаев, когда это предусмотрено законом или правилами Кабинета министров; а также другие задания, которые по своей сути могут выполнять только учреждения.

Решение о делегировании заданий управления, находящихся в компетенции учреждения прямого управления, принимает член Кабинета министров, в подчинении которого находится

учреждение, заключающее договор. Такой договор делегирования может быть заключен на срок до трех лет. Решение о делегировании заданий учреждений опосредованного управления принимает орган соответствующего образованного публичного лица, информирующий учреждение прямого управления, в подчинении которого находится соответствующее образованное публичное лицо. При этом если такой договор заключается на срок более одного года и срок полномочий депутатов самоуправления, то его согласуют с учреждением прямого управления.

В решении о делегировании констатируют допустимость делегирования и регламентируют правила делегирования.

Делегирование публичным лицам может включать в себя и условие о принятии решения, а также осуществляться в отношении как другого публичного лица, так и частного лица.

Публичное лицо может делегировать другому публичному лицу задание управления в случаях, установленных законом, и при условии если уполномоченное лицо может выполнить такое задание эффективнее. При этом если специальными законами установлен иной порядок делегирования, чем рассматриваемым законом, то применяются правила специального закона.

Частному лицу задание управления делегируется законом, а также, в установленных законом случаях, изданным публичным лицом внешним нормативным актом или договором, если такое частное лицо правомочно выполнять соответствующее задание с учетом опыта, репутации, квалификации персонала и других критериев.

Учреждением, в подчинении которого находится уполномоченное лицо, за выполнением делегированного задания управления осуществляется надзор, конкретная форма которого определяется исходя из содержания делегированного задания и других соображений.

Законом установлена обязанность уполномоченного лица подавать учреждению, в подчинение которого оно находится, информацию о ходе выполнения задания.

Приведем перечень данных и условий, которые в обязательном порядке подлежат включению в договор делегирования. Так, в договоре делегирования указывают: стороны; делегированное задание управления и нормативный акт, которым соответствующее задание передано в компетенцию делегирующего; порядок и сроки выполнения делегированного задания управления; конкретную ответственность сторон; критерии оценки качества выполнения задания, а если предметом договора является разовое задание, – также и достигаемые результаты; порядок взаимных расчетов, правила присвоения финансовых и иных ресурсов; порядок подачи регулярных отчетов и сообщений; порядок надзора за деятельностью уполномоченного лица; порядок вступления договора в силу; срок действия договора, а также другие существенные условия договора.

Договор делегирования прекращается по окончании срока, на который он заключен, или досрочно, если срок делегирования превышает три года. Возможность досрочного расторжения договора возникает у сторон не ранее чем через один год, если более короткие сроки расторжения не предусмотрены договором. При этом такой договор может быть расторгнут без соблюдения сроков расторжения, если одна из сторон грубо нарушила положения договора или существуют другие важные причины, которые не позволяют продолжать договорные отношения.

Основаниями расторжения договора являются изменение либо исчезновение основных (исходных) условий его заключения или специальных условий делегирования частному лицу.

Имущественные убытки и персональный ущерб третьим лицам, причиненные в ходе выполнения делегированного задания, возмещаются либо из государственного бюджета, когда делегирование определено законом или правилами Кабинета министров; либо из бюджета того публичного лица, к которому принадлежит делегирующий, в случае когда делегирование определено договором.

Уполномоченное лицо в регрессивном порядке возмещает убытки соответствующему публичному лицу, в случаях когда убытки возникли в результате противоправной деятельности или бездеятельности уполномоченного лица; или в том случае, когда уполномоченное лицо не выполняет или не выполняет должным образом делегированное задание.

Договор об участии заключается в случае необходимости вовлечения в государственное управление представителей общества (представителей общественных организаций и других организованных групп, отдельных компетентных лиц), включая их в рабочие группы, консультативные советы или попросив дать заключение.

Решение о вовлечении представителей общества в деятельность учреждения и его видах принимает руководитель учреждения, если нормативным актом не определено иначе.

Следует отметить, что предметом договора об участии может быть выполнение задания управления, не содержащее принятия или подготовку решения управления.

Законом предусмотрена публичная доступность как проекта договора об участии, так и самого договора. При этом проект договора должен быть публично доступен по меньшей мере десять дней до момента подписания.

Порядок заключения договора об участии учреждением прямого управления определяет Кабинет министров, а учреждением опосредованного управления – орган образованного публичного лица. Если этот порядок не определен, договор об участии заключает орган образованного публичного лица.

За ненадлежащее выполнение задания управления частным лицом в рамках договора об участии ответственность, в том числе имущественную, несет уполномочивающий. Возмещение убытков при выполнении задания управления по договору об участии производится из бюджета того публичного лица, к которому принадлежит уполномочивающий. Между тем законом предусмотрена возможность регрессионного возмещения убытков публичного лица уполномоченным лицом.

Итак, в настоящей статье была предпринята попытка в рамках современного развития концепции публичного юридического лица достаточно кратко рассмотреть специфику публичных договоров, заключаемых публичными лицами в Латвийской Республике.

Ссылки:

1. Ястребов О.А. Юридическое лицо публичного права: вопросы теории : монография. М., 2010. 305 с.
2. Закон об устройстве государственного управления Латвии [Электронный ресурс]. URL: <http://constitutions.ru/archives/5843> (дата обращения: 18.06.2014).
3. Закон о товариществах и учреждениях : принят сеймом 30 октября 2003 г., обнародован Президентом государства 14 ноября 2003 г. (с изм. от 23 сентября 2004 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.lv/likumi/64_zotu.html (дата обращения: 12.07.2014).
4. О Банке Латвии : закон, принятый Верховным советом Латвийской Республики 19 мая 1992 г. (с изм. от 25 октября 2001 г.) [Электронный ресурс]. URL: http://www.pravo.lv/likumi/31_zobl.html (дата обращения: 12.07.2014).

References:

1. Yastrebov, OA 2010, *Legal entity of public law: Theory*: monograph, Moscow, p. 305.
2. *Law on the State Administration of Latvia* 2014, retrieved 18 June 2014, <<http://constitutions.ru/archives/5843>>.
3. *Law on associations and institutions: the Sejm adopted October 30, 2003, promulgated by the President of State on 14 November 2003 (as amended. September 23, 2004)* 2004, retrieved 12 July 2014, <http://www.pravo.lv/likumi/64_zotu.html>.
4. *About the Bank of Latvia: a law passed by the Supreme Council of the Republic of Latvia May 19, 1992 (as amended. Dated October 25, 2001)* 2001, retrieved 12 July 2014, <http://www.pravo.lv/likumi/31_zobl.html>.