

Михеева Ирина Вячеславовна,
доцент кафедры конституционного и административного права
Нижегородского филиала
Государственного университета – Высшая школа экономики
кандидат юридических наук, доцент

Административный акт в системе форм российского права (сравнительно-исторический аспект)

Общественные отношения определяют векторное направление правового регулирования, наполняя содержанием право, создавая систему права. При отрицании тождественности развития систем права и законодательства, все же очевидным является взаимозависимость и обусловленность этих двух феноменов. Законодатель или уполномоченный субъект государственного управления создает правовые акты и таким образом воздействует на систему форм права. Последняя, в свою очередь, трансформирует механизм регулирования той или иной сферой жизни общества и государства, влияет на содержание складывающихся правовых отношений и изменяет содержание права - правовую систему.

Справедливо утверждать, что система законодательства представляет внешнюю сторону права, формализуя и делая более понятными правила поведения субъектов права. Оформление законодательства конкретными видами правовых актов создает те правовые гранулы, которыми структурируется право.

Ученые обращают внимание, что современная система форм права в России далека от совершенства. В контексте действия разных форм правовых актов существует целый ряд проблем их статуса, иерархического соотношения, соответствия содержания и формы конкретного правового акта и пр. Между тем, оформление правовых актов, их видовое разделение в российском государстве осуществлялось постепенно, в соответствии с определенными историческими этапами его развития. Вопросы отдельных видов правовых актов, их соотношения, выделения закона как конкретной

формы правового акта, формирования подзаконного нормотворчества с определенным диапазоном видов управленческих актов изучались исследователями на протяжении длительной истории существования государства и права.

В Российской империи, исследователи связывают данный процесс с созданием Свода законов Российской империи, проведением реформ 60-х гг. XIX века (крестьянская, судебная и пр.), принятием Манифеста 1905 г. и изданием Свода законов Российской империи в 1906 г. Хотя следует признать, что, не смотря на относительную завершенность этапов государственных реформ и соответственно их формальное определение, процесс формирования именно системы российского законодательства (в широком смысле современного понимания) с более или менее четкой структурой, с необходимой и предполагаемой иерархией актов, компетенционной соотносимостью органов и должностных лиц их издающих шел медленно и к началу функционирования советского государства закончен не был.

Наибольший интерес представляет исследование правовых актов управления, поскольку проблемы формирования подзаконного нормотворчества, статуса подзаконных актов, соотношения их между собой и структурными элементами собственно законодательства, места в общей массе правовых актов не теряют своей актуальности веками.

Акты государственного управления всегда были базовой формой государственного управления. В теории административного права, да и в других отраслевых науках существуют неоднозначные подходы к определению правового акта государственного управления, выделению его видов.

Современная доктрина наделяет административное право «собственной внутренней структурой, оригинальной системой, которая характеризуется непосредственной связью входящих в нее административно-

правовых норм, институтов и подотраслей права». В качестве примера института называется институт правового акта управления.¹

Д.Н.Бахрах рассматривает формы управленческой деятельности в качестве административно-правового института.² А среди правовых форм выделяет принятие административных актов (решений) наряду с заключением административных договоров и совершения других юридически значимых действий.³ Правовые акты ученый называет «основной продукцией государственной администрации»⁴. При этом правовой акт исполнительной власти отождествляется с административным актом, который может быть наделен как нормативным, так и индивидуальным и юрисдикционным характером.

Ю. Н. Старилов замечает, что российские ученые правовой акт управления определяют как правовой акт, регулирующий управленческие отношения или разрешающий конкретное управленческое дело (административно-правовой спор) ..., наделяют его как регулятивной функцией (нормативным характером), так и функцией правоприменительной (рассматривая как индивидуальный акт). При этом термин «административный акт» Ю.Н.Стариловым используется в качестве уточнения к понятию «правовой акт управления»⁵.

Ю.А.Тихомиров обращается к исследованию административно-правовых актов, используя в качестве тождественного понятия административный акт ⁶.

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н.Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 63.

² Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. – М.: Издательство НОРМА, 2000. – С.28.

³ Там же. – С. 269.

⁴ Там же. – С.273.

⁵ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н.Старилова. – Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2007. – С. 341-342.

⁶ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, дополненное и переработанное / Ю.А.Тихомиров. – М.: Изд. Тихомирова М.Ю., 2005. – С. 125, 126.

Делаются даже попытки создания концепции института административных актов, включающего в себя нормы как материального, так и процессуального административного права⁷.

Таким образом, большинство ученых-административистов наряду с понятием «правовые акты управления» используют термин административные акты, и допускают возможность наделения таких административных актов нормативным характером или индивидуальным (ими решаются индивидуальные административные дела или конкретные вопросы, возникающие в сфере государственного управления)⁸.

Есть и другие точки зрения. В частности, проф. Н.М.Конин называет три разновидности правовой организационной деятельности органов исполнительной власти и их служащих. Это: административное нормотворчество (принятие и издание различными звеньями государственного аппарата исполнительной власти нормативных правовых актов управления), административное распорядительство (принятие аппаратом исполнительной власти индивидуальных (ненормативных, административных) правовых актов управления) и административное исполнительство (исполнение законов, а также нормативных и индивидуальных (ненормативных) актов управления путем совершения тех или иных юридически значимых административных действий, не являющихся индивидуальными правовыми актами управления)⁹. В данном случае административные акты являются уточнением к понятию «ненормативный, индивидуальный акт управления», т.е. употребляются в более узком смысле по отношению к правовым актам управления.

В контексте исследования гражданско-правовых отношений ученые, как правило, определяют административный акт, как «акт органа государственного управления, который в отличие от нормативного акта

⁷ Токарев О. В. Административные акты: Материальные и процессуальные проблемы современной теории: Автореф. Дис... канд. юрид. наук. - Воронеж, 2001. - 24 с.

⁸ Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М.: Юрист, 2000. - С. 268-272.

⁹ См.: Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. - М. Проспект, 2009 г. - 256 с.

имеет своей целью установление, изменение или прекращение конкретного правоотношения»¹⁰.

Можно сказать, что в публичном праве административный акт имеет многосложное содержание, отождествляется с правовым актом управления, административно-правовыми актами, наделяется нормативным либо индивидуальным характером, т.е. может быть результатом как нормотворчества, так и правоприменения. В частном праве в большинстве случаев административный акт определяется как акт государственного управления индивидуального характера в противоположность нормативному акту.

Во всех случаях замечается, что авторы, определяя понятие правового акта управления (административного акта), «исходят, как правило, из исторически сложившейся теории административного акта»¹¹.

Что же можно считать исторически сложившейся теорией административного акта? Какова трактовка содержания понятия административного акта в исторической доктрине? И какое место занимал собственно административный акт в системе форм российского права, в структуре законодательства?

Законодательство Российской империи в XIX – нач. XX в. выделяло формы, в которых могли издаваться законы. Это были: уложения, уставы, учреждения, грамоты, положения, указы (инструкции), манифесты, указы, мнения Государственного Совета и доклады, удостоенные высочайшего утверждения. В Своде делалось примечание, что Высочайшие повеления в порядке управления изъясняются сверх всего рескриптами и приказами.¹² Никаких законодательных норм, определяющих формы актов, издаваемых органами центрального управления в порядке подчиненного управления, в

¹⁰ См.: Кучерена А.Г. Общение с правоохранительными органами. – М.: Юстицинформ, 2008 г. – 224 с.; Воробьев Н.И. Гражданское право Российской Федерации: Учебное пособие. Ч.1. - Тамбов: Издательство ТГТУ, 2007. - 84 с. и др.

¹¹ Галиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юрист, 2002. – С.102.

¹² Ст. 53 Раздела I «О священных правах и преимуществах Верховной Самодержавной Власти» Свода основных государственных законов издания 1892 года/ Свод законов Российской империи, - СПб., 1892. – Т.1. – Ч.1. – Р. I. – Гл.8. – Ст. 53.

Своде законов не было. При этом такие формы издания законов, как Учреждения, Уложения, Манифесты, Грамоты в нормотворчестве органов управления практически не использовались. Другие формы – уставы, положения, указы (инструкции), указы, мнения Государственного Совета и доклады, удостоенные высочайшего утверждения, правила имели двойственный характер и использовались как в законодательной практике, так и в практике нормотворчества органов управления, в частности, министерств. И, наконец, ряд правовых форм не использовались для издания законов, а носил подзаконный характер. Это – распоряжения, министерские предписания, циркуляр.¹³

Административный акт как конкретная форма правового акта не называется. Но в дореволюционной доктрине целый ряд правовых актов определялись, во-первых, как административные, когда сам термин административного акта не использовался, но характер распоряжений разного вида определялся в качестве административного. В.В.Ивановский, например, наряду с основными законами выделял административные. А наряду с административными законами называл административные распоряжения, как «государственные нормы, исходящие от административных властей». При этом административные распоряжения, которые издавались в рамках распорядительной деятельности административными учреждениями, предполагали наличие норм. Административные распоряжения, которые издавались в рамках исполнительной деятельности, как указывал автор, носили «исполнительный», правоприменительный индивидуальный характер.

В других случаях, и это во-вторых, правовые акты управления определялись через понятие административного акта, как некую обобщающую и общеизвестную правовую категорию. Так, в Словаре Ф.А. Брокгауза и И.А. Ефрона с помощью термина «административный акт», дается определение обязательных постановлений (нормативного характера):

¹³ Подробнее об этом см.: Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества : Монография. – М.: Юрлитинформ, 2010. – С. 56-57.

«административный акт, относящийся к неопределенному числу лиц и случаев и содержащий в себе установление новых предписаний, в законе не заключающихся». Этот же термин определяет и Высочайший приказ, как «исходящий от верховной власти *административный акт*, касающийся, главным образом, распорядка службы, пожалования в чины, различных служебных действий и т. п.», т.е. ненормативный акт.

И.А.Елистратов, исследуя публично-правовые акты, проводил такую логическую линию: юридический акт (действие, обнаруживающее волю вызвать правовое последствие) – публично-правовой акт (его совершением осуществляются публичные обязанности и права) – государственный акт (публично-правовой акт, относящийся к служебной деятельности д. лиц). При этом автор особо оговаривает, что понятие юридического акта в его исследовании «соединено» с представлением о публично-правовых актах. А в понятие правового акта публичного права входит государственный акт.

В контексте государственных актов выделяются такие основания их классификации: по группам издающих их должностных лиц и по характеру осуществляемых этими актами функций (функциональная направленность, наполняемость).

В соответствии с функциями, из которых «слагается правовой порядок», все публично-правовые акты А.И. Елистратов делит на акты нормативные, административные и юрисдикционные. Это в соответствии с дореволюционной доктриной «материальное» их разделение.

Различные по функциям учреждения издавали управленческие акты хотя бы в рамках внутриорганизационной деятельности. И соответственно, выделялись акты законодательных, административных и судебных учреждений. Это «формальное разделение» актов.

В соответствии с данной дореволюционной классификацией административным актом в формальном смысле является юридический акт, относящийся к компетенции административного учреждения (к примеру, законом считался юридический акт, изданный законодательным

учреждением). Административным актом в материальном смысле является юридический акт, которым осуществляется административная функция (законом соответственно – юридический акт, тот из изданных законодательным органом, который нес нормативную, регулятивную функцию).¹⁴

Чтобы в рамках публично-правовых отношений не смешивать различное понимание административного акта в формальном (по принявшему его органу) и материальном смысле (по функциональному содержанию) ученый предлагал обозначить административный акт, принятый органом управления и наделенный любой из выполняемых этим органом функций (регулятивная, юрисдикционная, распорядительная), как акт управления. Таким образом, закрепляется понимание административного акта, как акта управления (правового акта управления), но в широком смысле, как любого акта органа государственного управления (а не законодательства, например), принятого с целью реализации любой из многих функций. Т.е. акт управления - это административный акт в формальном смысле.

Значение собственно административного акта получает акт, который будучи актом управления (административным актом в формальном смысле), выполняет только и сугубо административную функцию – функцию управления в контексте служебной деятельности должностных лиц. В этом случае термин «административный акт» – это собственно административный акт, акт внутриорганизационного служебного управления в материальном смысле. Уточняется функциональная (материальная) составляющая всех актов управления административных органов. Для обозначения нормативных актов органов управления используется понятие указа, совершаемые органом управления юрисдикционные акты именуется судебно-административными актами. И соответственно собственно административный акт – это тот

¹⁴ Елистратов А.И. Основные начала административного управления. 1914 г. В кн.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / Сост. и вступ. сит. Ю.Н. Старилова. – Воронеж: Издательство Воронежского государственного университета, 1999. – С. 523.

публично-правовой акт органа управления (администрации), которым осуществляется административная функция в рамках принятия решений индивидуального характера (поскольку нормативная функция выделена отдельно).

Таким образом, А.И.Елистратов исследует понятие административного акта, определяя его совершению главное место в юридической деятельности административного учреждения. Автор допускает наличие в юридической деятельности административного учреждения нормативных и юрисдикционных функций, которые соответственно осуществляются посредством издания указов (как родовое понятие для всех нормативных актов административного учреждения) и судебно-административных актов (обозначаются совершаемые административным учреждением все юрисдикционные акты). Но данные функции рассматриваются ученым лишь как дополнение к основной функции административного учреждения – административной. И здесь административный акт выступает таким актом управления, который направлен «на установление, изменение или прекращение конкретных юридических отношений или состояний», т.е. как правоприменительный. В качестве примера административного акта А.И.Елистратов называет распоряжение об аресте.

Ученый настаивает на индивидуальном характере собственно административного акта и еще раз обращает внимание на то, что «нормативные акты определяют общие и абстрактные типы юридических отношений и состояний; административный акт, напротив, оперирует с индивидуальными и конкретными юридическими отношениями и состояниями. В противоположность нормативному, это есть индивидуальный акт»¹⁵. Таким образом, административная деятельность в его представлении соответствует правоприменительной деятельности, а административный акт отождествляется с индивидуальным актом органа управления.

¹⁵ Елистратов А.И. Указ. соч. - С. 547.

Несколько иной подход у А.И. Евтихиева. Он рассматривает понятие административного акта несколько шире. Поскольку администрация выполняет множество обязанностей разного свойства, то должна совершать самые разнообразные действия. Эта деятельность может быть «чисто фактического свойства» и юридическая. Вторая «базируется на праве и имеет цель вызвать юридические последствия. Вот различные виды этой деятельности и называются административными актами. Их понятие определяется следующими признаками: «административные акты являются обнаружением государственной воли в границах закона, в целях выполнения обязанностей публично-правового характера». Эти «обнаружения государственной воли» относятся к актам администрации либо потому, что они исходят от органов администрации, либо по содержанию. По способам осуществления целей административные акты можно разделить на акты, регулирующие фактические отношения либо абстрактно в виде общих распоряжений, либо конкретно в виде распоряжений по каждому конкретному случаю.¹⁶ Видим, что в данной концепции правовой акт управления отождествляется с административным актом, совмещаются материальный и формальный смысл данного понятия, в котором объединяется понимание административного акта, как акта администрации и как акта с широкой функциональной наполняемостью – от правоустановительной до правоприменительной.

Итак, общим в доктринах разных эпох является обращение к понятию административного акта и исследование его в контексте выделения форм и функций государственного управления, результативность и эффективность которого на сегодня является наиболее острой и обсуждаемой проблемой.

Современная практика государственного управления дает более четкое наполнение функциональной деятельности органов исполнительной власти, сохраняя за ними полномочия по созданию норм, реализации

¹⁶ Евтихий А. О. Законная сила актов администрации. 1911 г. - С. 40-43 / URL: http://mirror2.garant.ru/webclient/index.dsp?topic=6086031&page=1&revision=1265403600&block=3923&msg_id=1®no=&crc=-1740883294 (Дата обращения 04.04.2010)

юрисдикционных полномочий, решению индивидуальных конкретных юридических дел. При этом практика подзаконного нормотворчества определяет виды подзаконных актов, называя исчерпывающий перечень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти¹⁷. При этом указ на федеральном общегосударственном уровне, сохранив нормативную нагрузку, трансформировался в правовой акт должностного лица, который официально не входит в систему органов исполнительной власти, государственной администрации (глава государства). Судебно-административный акт в доктрине получил название юрисдикционного.

Очевидным является и более широкое толкование понятия административного акта в современной теории административного права, нежели 200 лет назад. В связи с этим, возможно, оправданы попытки институционализации административного акта, «выведения», обособление административного акта как административно-правового института и отождествление административного акта с понятием правового акта управления без ограничения его содержание индивидуальным наполнением.

В рамках хронодискретного исследования различных подходов к определению содержания базового, центрального правового явления – актов управления – в истории и современности; в разных отраслях права; разными учеными и т.д. в очередной раз понятными становятся исторические параллели в преемственности и достоинств, и, может быть, недостатков правовой действительности. Очевидным является и вектор движения юридической теории и практики в трансформации содержания базовой правовой категории публичного управления и её понятийно-лексической основы. Но, чтобы теория и история права стали устойчивым основанием отраслевых знаний, в данном случае логично скорректировать общетеоретический подход к четкому межотраслевому обозначению соотношения понятий акта управления и административного акта. При этом

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. N 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» / СЗ РФ от 18 августа 1997 г. N 33 ст. 3895

важно не копировать, а учитывать исторические традиции развития, сочетать последние с современным наполнением данных понятий, прежде всего, в той отрасли права, базовыми компонентами которой они является.