

НИУ ВШЭ НИЖНИЙ НОВГОРОД

**НАРОД И ВЛАСТЬ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ
В ИСТОРИИ
И СОВРЕМЕННОСТИ**



НИЖНИЙ НОВГОРОД, 2016

Нижегородский филиал федерального государственного
автономного образовательного учреждения высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», факультет права

НАРОД И ВЛАСТЬ: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ И СОВРЕМЕННОСТИ

Нижегород, 2016

УДК 340.130
УДК 93/94
УДК 908
ББК 67.3
ББК 63.3
Н 30

Редакционная коллегия:

Груздев В.В. – доктор юридических наук, проректор по науке Костромского государственного университета имени Н.А. Некрасова

Дудко И.Г. – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой государственного и административного права Мордовского государственного университета имени Н.П. Огарева, Заслуженный юрист РФ

Кауркин Р.В. – кандидат исторических наук, доцент кафедры прикладной лингвистики и межкультурной коммуникации Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Клепоносова М.В. – кандидат юридических наук, доцент, декан факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», Заслуженный юрист РФ

Колоколов Н.А. – доктор юридических наук, судья Верховного Суда РФ (в отставке)

Лаврентьев А.Р. – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия

Логонова А.С. – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Михеева И.В. (отв. ред.) – доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Сочнев Ю.В. – кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Черкасов В.К. – доктор юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного, финансового и информационного права ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (Нижегородский институт управления)

Точка зрения авторов может не совпадать с позицией редакционной коллегии

Н 30 Народ и власть: взаимодействие в истории и современности: научный ежегодник факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» / отв. ред. И.В. Михеева. Вып. 3. Нижний Новгород: Изд-во: ООО «Растр», НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. 2016. 380 с.

Книга представляет собой третий выпуск научного ежегодника факультета права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», посвященного памяти замечательного ученого, историка права, известного в России библиофила и краеведа – доктора юридических наук, профессора Юрия Григорьевича Галая. Ежегодник включает в себя научные труды, посвященные ретроспективному анализу взаимодействия власти и народа. Большое место отведено правовым аспектам такого взаимодействия. Внимание уделено также истории отношений государства и общества с древности до начала XX века. Ряд проблем российской истории этого периода рассматривается на материалах Нижегородского края. В ежегодник включены работы ученых из различных регионов России, а также рецензия на одну из последних книг Ю.Г. Галая, посвященную высшему образованию в Российской империи.

Издание адресовано научным работникам, студентам, аспирантам, преподавателям вузов, всем интересующимся вопросами права и управления, историей государства и права, краеведением.

ISBN 978-5-9908684-4-1

© НИУ ВШЭ – Нижний Новгород, 2016

© Авторы сборника, 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	7
Народ и власть: правовые аспекты взаимодействия	11
Зипунникова Н.Н. Изучение истории юридического образования как способ конструирования его будущего (Рецензия на монографию профессора Ю.Г. Галая «Подготовка юристов в университетах Российской империи. Нижний Новгород: Нижегородский филиал ИБП, 2011. – 310 с.»)	12
Баранова М.В., Купцова О.Б. Взаимодействие социума и властных структур в процессе генезиса делиберативной демократии в современной России.	21
Бут Н.Д. Частная собственность и ее защита средствами прокурорского надзора.	30
Колоколов Н.А. Судебная практика – индикатор организации власти в государстве.....	42
Михеева И.В. «Административный акт» в динамике развития юридической теории и практики в России.	49
Тересита Рендон Уэрта Баррера, Сидорова Е.В. Разумность в праве стран Латинской Америки.....	60
Черкасов К.В. Министерства по делам (развитию) территорий: вопросы структурирования и функционирования на современном этапе. ...	68
Шахов Б.Е., Елисеева В.С. Участие Научно-консультативного совета при Законодательном Собрании Нижегородской области в мониторинге правоприменения.	72
Зипунникова Н.Н. Акты Министерства народного просвещения в системе законодательства об образовании и науке Российской империи. ..	81
Калякин О.А. Право на подачу возражений на принесенные апелляционные жалобы, представление в уголовном судопроизводстве: проблемы реализации.....	90
Клепоносова М.В., Мурзаков С.И. Особенности государственного контракта для обеспечения государственных нужд.	94

сознания земских деятелей в российской провинции.	348
Лушин А.Н. Масонство и нижегородская интеллигенция в начале XX века.	354
Беляков А.В. Прокуратура РСФСР в борьбе за законность в деятельности местных органов власти и управления в 1920-е годы (по материалам Нижегородской губернии).	358
Мартыненко А.В. Влияние украинского кризиса на общественно- политическую ситуацию в Республике Мордовия.	369
Биография Юрия Григорьевича Галая.	375

ПРЕДИСЛОВИЕ

Вопросы взаимодействия народа и власти не теряют своей остроты во все времена. Фиксация проблем и стремление к гармонии государства и общества – содержание многих научных исследований. Между тем пока разрыв между сущим и должным в соотношении народа и власти как базовых субъектов управленческих отношений не сокращается.

Источников противостояния немало. Все же представляется, оно предопределено различной природой частного и публичного интересов. Соотношение последних всегда привлекало внимание юристов – теоретиков и практиков. Выдающиеся российские правоведы К.А. Неволин, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов и др. обращались к проблемам публичного и частного интересов, пытаясь определить роль права в отношениях между государством и личностью. Так, К.А. Неволин считал, что «закон государства, во-первых, определяет, выражая свою волю... права и обязанности членов государства друг к другу и к своему государству и права и обязанности самого государства к своим членам и к другим государствам»¹. Б.Н. Чичерин отмечал, что государство «содействует развитию частных интересов лишь настолько, насколько они входят в общий, государственный, публичный интерес <...> т. к. благо целого зависит от благосостояния частей, то косвенно целью государства становится содействие частным интересам...»². По словам Н.М. Коркунова, личность, сознавая себя самоцельной, самостоятельной, противопоставляет свои индивидуальные интересы интересам власти. А это приводит к необходимости создания «юридических норм, разграничивающих сталкивающиеся интересы власти и интересы отдельных личностей»³. В настоящее время, как в советские и досоветские времена, среди наиболее важных целей государства, таких

¹ Неволин К.А. Энциклопедия законовещения. История философии законодательства. СПб., 1997. С. 12.

² Чичерин Б.Н. Курс государственной науки // История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. М., 1998. С. 33.

³ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права // История русской правовой мысли. Биографии. Документы. Публикации. М., 1998. С. 142.

как «установление безопасности», «развитие политической свободы», остается и «определение и охранение свободы и прав лица»¹.

В соответствии со ст. 2 Конституции РФ признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства. Права и свободы человека можно назвать той важнейшей потребностью, на реализацию которой направлена деятельность государства в ходе выполнения общесоциальных функций. Потому одной из целей государства, как организации публичной власти, является в определенной степени удовлетворение частного интереса. В современном обществе правовое государство реализует частный интерес, удовлетворяя потребности членов общества. И это является не косвенной целью, а его конституционной обязанностью. Именно государство в лице своих органов, выстраивая, структурируя государственную организацию, предназначено для создания адекватных условий существования членов общества.

Поэтому в качестве одной из интерпретаций публичного интереса можно принять заинтересованность органов государственной власти в реализации частного интереса, интересов членов общества. И в этом смысле можно говорить о гармонии публичного и частного интересов, их взаимозависимости и опосредованности.

В то же время государство действует через множество органов, структура, полномочия, функции которых, по мере разрастания деятельности государства, меняются. Более того, реализация функций государства, его органов осуществляются через людей, из которых органы состоят. А люди не чужды своим личным страстям, интересам, стремлениям. Поэтому всегда возможно в самих органах власти столкновение личных интересов с общими интересами государства. При этом орган власти, его должностное лицо осуществляет предоставленную ему функцию власти не в интересах государства, а в своем личном интересе.

По сей день актуальными остаются слова Н.М. Коркунова о том, что «при таком осуществлении функций власти зависимость от государства превращается в личную зависимость от органов власти и этим, конечно, нарушается свобода граждан, т. к. они оказываются зависимыми не от объективных условий общественной жизни, приводящих к зависимости человека от государства, а от субъективного произвола отдельных органов власти, эксплуатирующих действие власти в своем личном интересе»². Происходит противостояние, «несовмещение»

¹ Чичерин Б.Н. Указ. соч. С. 32.

² Коркунов Н.М. Указ. соч. С. 154.

двух взаимопроникающих и взаимодействующих элементов правовых отношений. И в этом случае право становится не только ограничителем интересов отдельных личностей, но и ограничителем власти, органы которой должны строго подчиняться установленным законам: «Нет правительства, которое не признавало бы за собою хотя каких-либо юридических обязанностей, и чем выше стоит политическое развитие общества, тем круг таких обязанностей шире»¹.

Насколько же право регулирует отношения противоречивости интересов государства, с одной стороны, и члена общества – с другой; конфликтности или гармонии публичного и частного интересов в истории и современности? Этот вопрос является наиболее сложными и наиболее важным для теоретической разработки и практики регулирования общественных отношений. Поискам ответа на него посвящен настоящий научный ежегодник, третье издание которого факультет права НИУ ВШЭ – Нижний Новгород традиционно посвящает памяти основателя факультета – доктора юридических наук, профессора, историка права, библиофила, краеведа и просто талантливой и яркой личности – Юрия Григорьевича Галаля.

В самом начале ежегодника помещена рецензия на книгу Ю.Г. Галаля о подготовке юристов в университетах Российской империи. Надеемся, это позволит привлечь и сохранить интерес научного сообщества к наиболее значимым и актуальным работам ученого. В сборник вошли труды известных исследователей и молодых авторов. Такое «соседство» стало для издания факультета традицией, отражающей дух партнерства в отношениях состоявшихся исследователей и тех, кто только учится ими быть...

И.В. Михеева

¹ Там же. С. 143

институт, как возвращение судом уголовных дел для проведения дополнительного расследования.

Практически ничего не сказано о «спорах» между Высшими судами: Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ, Высшим Арбитражным Судом РФ, а также о «спорах» судов региональных с Высшими судами.

Очень мало авторы говорят о судебном праве, судебной политике (официальной и тайной), не предлагают «идеальной модели» судебной практики, нет суждений о возможности ее существования, ибо существует мнение о том, что в условиях перманентной «турбулентности» тратить время на ее создание нет никакой необходимости.

Нет суждений относительно объема споров, разрешение которых должно стать судебной практикой. Мало что говорится об альтернативе судебной практике. Вместе с тем существует концепция: суд начинает свою деятельность только тогда, когда спор не может быть разрешен другими методами.

Рассуждения большинства авторов скупы, нет таблиц, графиков, которые оживили бы изложение материала. Их наличие, например, позволило бы соотнести рассмотрение дел по существу с различными сервисными производствами, число которых в ряде случаев существенно превышает количество реальных дел.

Практически за рамками исследования остались всевозможные примирительные процедуры, дифференцированные и ускоренные производства, то есть те формы процесса, в которых содержание практики в значительной мере предопределяется не столько законом, усмотрением суда, сколько усмотрением сторон.

Можно говорить и об иных недостатках, некоторые из них, безусловно, носят дискуссионный характер, но есть и другие, которые существенно снижают качество результатов исследований, превращают их отдельные параграфы в безответственные рассуждения «не о чем».

В частности, современные российские идеологии права пока не в состоянии признать, что новое (пусть и без названия) общество все же принципиально отличается от «советского», ибо отличие это кроется далеко не только в общем регламенте прав человека, а в сути: признавая право частной собственности, мы легитимируем эксплуатацию человека человеком.

Список литературы:

1. Судебная практика в советской правовой системе / под ред. С.Н. Братуся, М., 1975.
2. Судебная практика в современной правовой системе России / под общ. ред. В.В. Лазарева, Т.Я. Хабриевой. М., 2016.

«АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ» В ДИНАМИКЕ РАЗВИТИЯ
ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ В РОССИИ¹

“ADMINISTRATIVE ACT” IN DYNAMICS OF LEGAL THEORY AND
PRACTICE DEVELOPMENT IN RUSSIA

Михеева И.В., заведующий кафедрой конституционного и административного права Нижегородского филиала Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, доцент

Аннотация

Статья посвящена историческим традициям в формировании понятия административного акта в дореволюционной России. Проведены параллели с современными подходами к содержанию данного понятия в разных отраслях современного права. Делается вывод о более широком толковании понятия административного акта в современной теории административного права, нежели 200 лет назад. Во всяком случае, сегодня это акт управления, который может иметь как индивидуальный, так и нормативный характер.

Ключевые слова

Административный акт, Российская империя, Российская Федерация, закон, подзаконный акт, государственное управление.

Abstract

The article is devoted to the historical traditions in creating the concept of administrative act in the Russian Empire in the XIX – early XX century. Parallels with modern approaches to the content of “administrative act” in different branches of modern law are presented. The conclusion about a broader interpretation of “administrative act” in the modern theory of administrative law, rather than 200 years ago is made. Anyway, today “administrative act” is an act of public administration, which can have both individual and normative.

Keywords

Administrative act, the Russian Empire, the Russian Federation, legislative act, sublegislative act, public administration.

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 сферы жизни общества и государства, влияет на содержание

¹ В основу данной статьи легли материалы автора, опубликованные ранее: И.В. Михеева Административный акт в системе форм российского права (сравнительно-исторический аспект) // Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики: Сборник научных статей. Материалы V ежегодной международной конференции, 19–22 апреля 2010 г. / отв. ред. В.М. Сырых, С.А. Рубаник. М., 2011. С. 412–422.

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 требует совершенствования. 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 последовательными 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 данный процесс исследователи связывают 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. 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 со структурными элементами собственно законодательства, места в общей массе правовых актов не теряют своей актуальности веками. В российской доктрине уже более двухсот лет употребляются наряду с «административным распоряжением» термины «правовой акт управления» и «административный акт», которые обозначали формы подзаконного нормотворчества. Несмотря на это, до сегодняшнего дня в теории права и отраслевых

науках существуют различные определения административного акта и правового акта государственного управления.

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 управления¹. Заметим, что сегодня правовой акт управления и административный акт отождествляются лишь теорией административного права². И если за правовым актом управления во всех отраслях и в теории права закреплены определенные устойчивые характеристики (письменный документ, официальный характер, пределы компетенции принимающего органа, целевая ориентация, регулятивный характер, общеобязательность и пр.), то использование административного акта в различных отраслях права имеет разный контекст.

Д.Н. Бахрах рассматривает формы управленческой деятельности в качестве административно-правового института³. А среди правовых форм выделяет принятие административных актов (решений) наряду с заключением административных договоров и совершением других юридически значимых действий⁴. Правовые акты ученый называет «основной продукцией государственной администрации»⁵. При этом правовой акт исполнительной власти отождествляется с административным актом, который может быть наделен как нормативным, так и индивидуальным и юрисдикционным характером. Ю.Н. Стариков 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

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 63.

² Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 134–164; Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государствах Европы // Там же. С. 20–93.

³ Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник для вузов. М., 2000. С. 28.

⁴ Там же. С. 269.

⁵ Там же. С. 273.

характером), так и функцией правоприменительной (рассматривая как индивидуальный акт). При этом термин «административный акт» Ю.Н. Стариковым используется в качестве уточнения к понятию «правовой акт управления»¹. Ю.А. Тихомиров обращается к исследованию административно-правовых актов, используя в качестве тождественного понятия административный акт².

Делаются также попытки создания концепции института административных актов, включающего в себя нормы как материального, так и процессуального административного права³.

Таким образом, большинство ученых-административистов наряду с понятием «правовые акты управления» используют термин «административные акты» и допускают возможность надления таких административных актов нормативным или индивидуальным характером (ими решаются индивидуальные административные дела или конкретные вопросы, возникающие в сфере государственного управления)⁴.

В теории административного права 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 актов управления путем совершения тех или иных юридически значимых административных действий, не являющихся индивидуальными правовыми актами управления)⁵. 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.

¹ Общее административное право: учебник / под ред. Ю.Н. Старикова. Воронеж, 2007. С. 341–342.

² Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. С. 125, 126.

³ Токарев О.В. Административные акты: Материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 24 с.

⁴ Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2000. С. 268–272.

⁵ См.: Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 256 с.

В контексте исследования гражданско-правовых отношений ученые, как правило, определяют административный акт как «акт органа государственного управления, который в отличие от нормативного акта имеет своей целью установление, изменение или прекращение конкретного правоотношения»¹. Очевидно, что административный и нормативный акты выступают при таком подходе в роли антиподов.

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 же 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»². 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 приказами³. Никаких законодательных норм, определяющих формы актов, издаваемых органами центрального управления в порядке подчиненного управления, в Своде законов не было. При этом такие формы издания законов, как учреждения, уложения, манифесты,

¹ См.: Кучерена А.Г. Общение с правоохранительными органами. М., 2008. 224 с.; Воробьев Н.И. Гражданское право Российской Федерации: учебное пособие. Тамбов, 2007. Ч. 1. 84 с. и др.

² Галиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 102.

³ 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.

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 подзаконного (ведомственного) нормотворчества органов государственного управления, в частности, министерств. И, наконец, ряд правовых форм не использовался для издания законов, а носил только подзаконный характер. Это: распоряжения, министерские предписания, циркуляры¹.

Административный акт как конкретная форма правового акта не называется. Но в дореволюционной доктрине целый ряд правовых актов определялись, во-первых, как административные. При этом сам термин «административный акт» не использовался, а в качестве административного определялся характер распоряжений разного вида. В.В. Ивановский, например, наряду с основными законами выделял административные. А на равных правах 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 возможное наличие норм. Правда, уточнялось, что административные распоряжения, которые издавались в рамках исполнительной деятельности, по мнению автора, носили «исполнительный», правоприменительный индивидуальный характер. Вероятно, здесь речь идет о предписаниях и отношениях, связанных с поручением конкретному лицу, например, приказ директора Департамента общих дел Министерства внутренних дел (далее – ДОД МВД): например, где он уведомляет Н.В. Султанова о назначении его председателем Особой комиссии при МВД по пересмотру действующих постановлений об охране древних памятников и приказывает возобновить заседания комиссии² и др. Как правило, на основании приказа осуществлялась внутренняя реструктуризация органа и подведомственных ему учреждений.

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 Обязательного постановления (нормативного

¹ Подробнее об этом см.: Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества: монография. М., 2010. С. 56–57.

² РГИА. Ф. 1284. Оп. 186. 1901 г. Д. 11 а. Л. 217.

характера) как «административного акта, относящегося к неопределенному числу лиц и случаев и содержащего 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 должностных 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 выделяется ряд оснований их классификации: по группам издающих их должностных лиц и по характеру осуществляемых этими актами функций (функциональная направленность, наполняемость).

В зависимости от функций, из которых «слагается правовой порядок», все публично-правовые акты А.И. Елистратов делил 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 так называемое «формальное разделение» актов.

Можно заметить, что 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 принятых законодательным органом, который нес нормативную, регулятивную функцию)¹.

¹ Елистратов А.И. Основные начала административного управления. 1914 г. В кн.: Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999. С. 523.

Чтобы в рамках публично-правовых отношений не смешивать различное понимание административного акта в формальном (по принявшему его органу) и материальном смысле (по функциональному содержанию) А.И. Елистратов предлагал обозначить административный акт, принятый органом управления и наделенный любой из выполняемых этим органом функций (регулятивная, юрисдикционная, распорядительная), как акт управления. Таким образом, уже в дореволюционной российской доктрине закрепляется понимание административного акта как акта управления (правового акта управления), но в широком смысле, как любого акта органа государственного управления (а не акта только 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. Например, к административному акту в этом смысле можно отнести документ, где директор Департамента общих дел спрашивает разрешения у министра внутренних дел на образование при МВД Особой комиссии для пересмотра действующих постановлений относительно древних памятников из представителей Министерства народного просвещения и Военного, Ведомства Православных вероисповеданий, Императорской археологической комиссии¹.

Уточняется функциональная (материальная) составляющая всех актов управления административных органов. Для обозначения нормативных актов органов управления используется понятие указа. Совершаемые органом управления юрисдикционные акты именуются судебно-административными актами. Интересным примером последних может быть сохранившееся в фондах Российского государственного исторического архива определение Правительствующего Сената по делу мастера золотых дел Обершмуклера, который продавал древности через «местного спекулятора». Последний разрыл курган на общественной крестьянской земле Ново-Александровской волости. Крестьянин Степан Ерохин считал свой участок земли, выкупленный с помощью правительства, не общественной, а неограниченной собственностью. Разрабатывал курган Иван Меркулов. Полученные ценности были переданы Сазонову, который заявил о них в

¹ РГИА. Ф. 1284. Оп. 186. 1901 г. Д. 11 а. Л. 46.

местный музей, а потом продал их мастеру Обершмуклеру. Определение Правительствующего Сената носило юрисдикционный характер: «1. Крестьянину Степану Ерохину – внушение с предупреждением не разрывать курганы без разрешения начальства; 2. Сазонова и Меркулова из-под суда освободить; 3. У еврея Обершмуклера вещи забрать, заключения не полагать из-за смерти, наследникам его выплатить 600 рублей»¹.

И соответственно, собственно административный акт – это тот 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, исследуя понятие административного акта, определяет его принятию 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»². Таким образом, административная деятельность в его представлении соответствует правоприменительной деятельности, а административный акт отождествляется с индивидуальным актом органа управления.

Несколько иной подход у А.И. Евтихьева. Он рассматривает понятие административного акта несколько шире. По его мнению, поскольку администрация выполняет множество обязанностей разного

¹ РГИА. Ф. 472. Оп. 15. 1867 г. Д. 56. О незаконном приобретении проживающим в г. Керчь евреем Обершмуклером керченских древностей и о предании его суду. Л. 6–14 об.

² Елистратов А.И. Указ. соч. С. 547.

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 допускается возможность разделения административных актов на те, что регулируют фактические отношения либо абстрактно в виде общих распоряжений, либо конкретно в виде распоряжений по каждому конкретному случаю¹. Видим, что в данной концепции правовой акт управления отождествляется с административным актом, совмещаются материальный и формальный смысл данного понятия, в котором объединяется представление 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 проблематикой.

Современная практика государственного управления дает более четкое наполнение функциональной деятельности органов исполнительной власти, сохраняя за ними полномочия по созданию норм, реализации юрисдикционных полномочий, решению индивидуальных конкретных юридических дел. При этом практика подзаконного нормотворчества определяет виды подзаконных актов, называя исчерпывающий перечень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти². 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). На региональном

¹ Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. С. 40–43.

² 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. 1997. № 33. Ст. 3895.

уровне указ стал видом нормативного документа, принимаемого высшим должностным лицом субъекта РФ. 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, «выведение», обособление административного акта как административно-правового института и отождествление административного акта с понятием правового акта управления без ограничения его содержания индивидуальным наполнением.

В рамках исследования различных подходов к определению содержания базового, центрального правового явления – актов управления – в истории и современности; в разных отраслях права; разными учебными 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 важно не копировать, а учитывать традиции исторического развития правовых категорий, сочетать их с современным наполнением данных понятий, прежде всего, в той отрасли права, базовыми компонентами которой они является.

Список литературы:

1. Галиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002.
2. Евтихийев А.О. Законная сила актов администрации. Люблин, 1911. 293 с.
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. М., 1914. 294 с.
4. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособие. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2009. 256 с.
5. Михеева И.В. Российские министерства в XIX веке: опыт нормотворчества: монография. М., 2010. 192 с.
6. Ноздрачев А. Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика // Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011. С. 134–164.
7. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2005. 384 с.
8. Токарев О.В. Административные акты: Материальные и процессуальные проблемы современной теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001. 24 с.

НАУЧНОЕ ИЗДАНИЕ

**НАРОД И ВЛАСТЬ:
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ИСТОРИИ
И СОВРЕМЕННОСТИ**

Выпуск 3

Отв. ред. – И.В. Михеева
Корректор – В.А. Торопкина
Верстка – Б.В. Прудентов

Подписано к печати 09.10.2016 г. Формат 60x90 1/16.
Печать офсетная. Бумага офсетная. Тираж 500 экз.
Усл. печ. л. 23,75

Отпечатано в типографии «Растр»
603024, Нижний Новгород, ул. Белинского, 61