



УДК: 342. 924

И. И. Маскаева

**ПРОБЛЕМЫ ДЕФИНИРОВАНИЯ ПОНЯТИЯ
«АДМИНИСТРАТИВНЫЙ АКТ»
В РОССИЙСКОМ И ГЕРМАНСКОМ ПРАВЕ**

Рассматриваются проблемы, связанные с единообразным пониманием существа административных актов и наиболее полным и точным их дефинированием, а также с определением отдельных их признаков, отражающих специфику административных актов и отграничивающих данные акты от других.

The article considers the problems connected with the unified understanding of the entity of administrative acts and their comprehensive and accurate definition, as well as the determination of their features reflecting the peculiar traits of administrative acts and distinguishing them from other acts.

Ключевые слова: административные акты (правовые акты государственного управления).

Keywords: administrative acts, (legal acts of public administration).

При исследовании административных актов и терминологического многообразия, существующего в рамках их дефинирования, необходимо отметить, что отсутствие унифицированного подхода к их определению обусловлено, прежде всего, отсутствием соответствующей законодательной регламентации в виде легально закрепленного понятия. Все существующие определения административных актов являются результатами развития российской правовой науки, которая в последнее время, в условиях сближения различных правовых систем, все в большей степени испытывает влияние зарубежной правовой мысли.

В российской научной литературе в настоящее время предлагаются различные варианты обозначения решений, принимаемых в процессе осуществления государственного управления, а именно: «акт управления» [6, с. 139 – 140], «правовой акт управления» [4, с. 269; 8, с. 243 – 244], «акт государственной администрации» [5, с. 272 – 273]. Помимо перечисленных определений, встречаются и такие, как «административный акт», «юридический акт в административном праве», «подзаконный акт управления», «административно-правовой акт государственного управления».

Такое многообразие определений нередко приводит к неверному уяснению сущности данных актов. И хотя большинство авторов выделяют одни и те же их специфические черты, толкование самого наименования не всегда дает возможность четкого отграничения их от иных форм управленческих действий.

Не вносит ясности в данный вопрос и дефиниция административного акта, предлагаемая в проекте федерального закона «Об административных процедурах», согласно которому под административным ак-



том понимается «правоприменительная форма разрешения коллегиальным органом (должностным лицом) отдельных вопросов, возникающих в процессе рассмотрения административного дела» [3]. На основании данного законопроекта можно сделать предварительные выводы о возможном закреплении термина «административный акт» как легального определения рассматриваемых актов, которое, несмотря на разработанность в дореволюционной литературе [8, с. 544–545], до недавнего времени не было широко распространенным в современной научной литературе, однако позволяет наиболее полно и точно раскрыть сущность данного института.

В то же время текст законопроекта не дает возможности четко уяснить существенные признаки административных актов, однозначно раскрывающие их суть и позволяющие отграничить их от других категорий.

Западноевропейская наука и законодательство давно употребляют понятие «административный акт», разработав достаточно обширную теоретическую и нормативную базу в определении данного вида актов. В законодательстве Германии, например, закреплено определение административного акта как «любого распоряжения, решения или иной властной меры, принимаемой органом управления в сфере публичного права для регулирования конкретного случая и направленного вовне» [1]. Данное определение четко очерчивает рамки управления и отражает публичный характер указанных мероприятий, не забывая об их властном характере и о направленности на внешнее регулирование, а не на внутреннюю организацию.

При сравнительном исследовании российской и немецкой науки выявляются некоторые расхождения в понимании сущности административных актов; например, в представлении российских ученых эти акты могут быть как нормативными, так и индивидуальными, а согласно немецкой правовой мысли — только направленными на регулирование конкретного, единичного случая (издание норм считается иной формой осуществления управления), однако во многом принципиальные вопросы решены одинаково. Это позволяет российским исследователям обращаться к достижениям европейской правовой мысли.

Поскольку административный акт является классическим инструментом государственного управления в Германии, учение об административном акте занимает центральное место в немецком административном праве, а именно в его общей части. Главной причиной интереса к институту административного акта послужила необходимость формирования четкого представления о способах правовой защиты от мер, принимаемых публичной администрацией в процессе осуществления государственного управления. В XIX в. законодательно были урегулированы лишь отдельные средства правовой защиты в отношении некоторых форм управленческой деятельности государственной администрации, в частности в отношении административного акта. Поэтому для выяснения, возможна ли правовая защита против того или иного действия публичной администрации, в каждом конкретном случае необ-



ходимо было квалифицировать это действие в соответствии с формой его реализации. В 1960 г., после вступления в силу Кодекса административного судопроизводства (VwGO – *Verwaltungsgerichtsordnung*) [2], квалификация управленческих мер, принимаемых государственной администрацией Германии, утратила свое первоначальное значение, поскольку §40 Abs. 1 Satz 1 VwGO предусмотрел допустимость обжалования в административно-процессуальном порядке любого действия публичной администрации, независимо от того, является оно административным актом или иной формой реализации государственного управления. Однако процессуальное значение административного акта сохранилось: квалификация действия публичной администрации как административного акта имеет существенное значение для определения вида жалобы, а также срока ее подачи и необходимости совершения предварительных процессуальных действий. Таким образом, сегодня институт административного акта имеет значение не только для материального, но и для процессуального административного права Германии.

Для четкого уяснения понимания административного акта в немецком праве необходимо рассмотреть его признаки, содержащиеся в легальном определении. Все шесть представленных в дефиниции элементов выполняют единую функцию – они отграничивают административные акты от множества фактически существующих форм деятельности публичной администрации. Однако названные в §35 VwVfG элементы административного акта сами по себе не являются однозначными критериями и требуют дополнительного, более детального толкования.

Последовательно рассматривая признаки административного акта, нужно остановиться, во-первых, на элементе, обозначенном в легальном определении как «властная мера», то есть одностороннее и целенаправленное действие, непосредственная или опосредованная деятельность человека, осуществляемая с целью управления. Такое широкое понимание меры принято вследствие того, что во многих сферах административной деятельности используются технические средства, создающие административные акты автоматизированно. В частности, изданное при помощи персонального компьютера налоговое или платежное решение также является властным волеизъявлением административного органа. Для выяснения вопроса о том, от кого же исходит такое автоматизированное решение, важен тот факт, что существование решений данного вида полностью зависит от воли административного органа [15].

Не являются властными мерами фактические действия, например предпринятый административным органом снос здания, поскольку в данном случае речь идет о практическом исполнении властного волеизъявления – распоряжения о сносе. Бездействие также не может быть административным актом, так как властная мера всегда предусматривает активное действие, включающее процесс волеобразования. Невозможно издание административного акта и при отсутствии волеизъяв-



ления, когда формирование воли произошло, но она не была выражена «вовне». Так, молчание не является волеизъявлением. Однако из этого правила возможны исключения при особом законодательном определении правовых последствий, например не требующее особой формы принятие декларации о доходах [14]. От молчания субъекта государственного управления следует отличать конклюдентное волеизъявление, когда выражение воли определяется соответствующим поведением, заменяющим устное или письменное высказывание, из которого понятно содержание воли административного органа. Например, определенная жестикауляция сотрудника полиции, выражающая приказ покинуть парковочное место или проехать мимо места аварии. Конклюдентная форма волеизъявления исключается, если законом предусмотрена особая форма: письменная, нотариально заверенная.

Следующий признак административного акта представлен указанием на источник волеизъявления — административный орган (Behörde). Этот признак выполняет функцию уточнения источника властной меры, квалифицируемой как административный акт. Закон об административном процессе (§1 Abs. 4 VwVfG) определил административный орган как любое структурное образование (орган, учреждение, их подразделение), реализующее задачи государственного управления (публичного администрирования). Таким определением охватывается достаточно широкий круг органов и учреждений, включенных в процесс государственного управления.

Административными органами в соответствии с законодательством Германии являются все федеральные органы, органы федеральных земель и муниципальные органы, а также государственные корпорации, учреждения, фонды. Как административные органы рассматриваются также лица, замещающие государственные должности, одновременно представляющие собой целый орган, хотя и монархичный, единоначальный. Отдельную группу административных органов представляют руководители палат и отделений организаций так называемых «свободных профессий»: адвокатов, нотариусов, врачей, архитекторов [11, с. 80].

В качестве действий, исходящих от административного органа, признаются также действия частных субъектов (Beliehenen), уполномоченных на производство этих действий административным органом, однако при условии, что они совершают такие действия в сфере публичного права [10, S. 103]. Организационно уполномоченные примыкают к публичной администрации, но не включаются в нее. Их деятельность основана на личном обязательстве выполнять служебные обязанности в сфере государственного управления в соответствии с законами [16]. Правовой статус таких уполномоченных признан Конституционным судом Германии [13].

Особо отмечена в определении административного акта цель принимаемой меры, а именно — регулирование единичного случая. Специфика регулирования как элемента административного акта проявляется в установлении в одностороннем порядке обязательных юридических последствий для определенных фактических обстоятельств. Ха-



рактик регулирования отграничивает административный акт от реального акта, то есть фактически осуществляемого уполномоченным органом или должностным лицом действия, поскольку реальный акт не направлен на установление юридических последствий, а исчерпывается в фактическом исполнении и лишь в момент своего исполнения имеет юридическое значение [9, S. 121].

Указание на единичность случая, применительно к которому издается регулирующий его административный акт, отличает административный акт, содержащий конкретно-индивидуальное предписание, от правовой нормы, а точнее, от нормативно-правового акта, который формулирует абстрактное, общее правило. Необходимо особо отметить эту дифференциацию, поскольку она существенным образом отличает немецкий административный акт от административного акта в российском праве, который может быть как индивидуальным, так и нормативным.

Существенным критерием признания властной меры, ориентированной на определенных адресатов, является возможность установления в момент принятия властной меры ее конкретного адресата. При этом не имеет значения, направлена властная мера в адрес одного конкретного лица или нескольких; для установления признака единичности регулируемой ситуации достаточно индивидуализации определенного круга лиц.

В германской судебной практике и литературе дискутируются два нетипичных случая, выпадающих из общей схемы представлений об абстрактно-всеобщих и конкретно-индивидуальных актах. В этих двух случаях речь идет о предписаниях, которые, с одной стороны, носят конкретно-прямой, а с другой — абстрактно-индивидуальный характер. Примером первого случая может служить полицейский запрет на участие в запланированной демонстрации в определенном месте. Конкретным данное предписание является потому, что охватывает определенные фактические обстоятельства (конкретная демонстрация, проведение которой запланировано в определенном месте), а всеобщим — поскольку личности всех демонстрантов по объективным причинам невозможно установить и, следовательно, предписание обращено ко всем желающим присоединиться к демонстрации. Второй нетипичный случай охватывает абстрактно-индивидуальные предписания, например предписания гражданину А. при каждом образовании гололедицы на пешеходной дорожке перед его земельным участком посыпать ее песком [17] или предписание гражданину В. открывать свой стоковый шлюз каждый раз, когда вода превышает определенный уровень [12, S. 391]. Предписания такого рода квалифицируются как административные акты, поскольку в действительности данные правила по своей природе не абстрактны, а конкретны. В каждом из описанных примеров на адресата возлагается конкретная обязанность, причем исполнение ее всегда ставится в зависимость от наступления определенных обстоятельств, которые конкретизируют данную обязанность.



Безусловно, необходима конкретизация и такого признака административного акта, согласно которому он должен быть обязательно связан со сферой публичного права. Исходя из того, что к публичному праву относятся такие отрасли права, как международное, европейское, конституционное, уголовное и административное право, можно было бы предположить, что любой изданный в рамках этих отраслей правовой акт, конкретизирующий нормы законов в индивидуальных предписаниях, является административным актом. Однако для квалификации административного акта по данному признаку существенным становится то, на основании и во исполнение нормы какой правовой отрасли принимается властная мера, а не то, в какой правовой сфере эта мера распространяет свое действие. Отсюда более точным было бы употребление в определении административного акта формулировки «в сфере административного права», которая однозначно исключает из числа административных актов меры, принимаемые в рамках иных публично-правовых отраслей.

Непосредственное воздействие, направленное вовне, как признак административного акта призвано подчеркнуть его особый характер, который заключается в том, чтобы регулировать отношения между не подчиненными на основании внутриорганизационных отношений субъектами. Административный акт имеет место в тех случаях, когда его адресатом выступает физическое или юридическое лицо, не имеющее организационно-подчиненного отношения к административному органу. Исключения составляют решения, принимаемые в отношении подчиненных субъектов не как в отношении служащих в функционально-организационном смысле, а как в отношении физических лиц, и изменяющие их правовой статус.

Подводя итог вышеизложенному, необходимо еще раз отметить, что все рассмотренные признаки административного акта, закрепленные в законодательстве Германии и позволяющие достаточно четко отграничивать административные акты от иных форм государственного управления, не всегда являются однозначными критериями квалификации действия или решения публичной администрации как административного акта. Однако они могли бы служить ориентиром для совершенствования российского законодательства в части дефинирования административных актов и конкретизации их специфических признаков, что, безусловно, способствовало бы как оптимизации государственного управления в целом, так и повышению эффективности правовой защиты физических и юридических лиц от неправомερных действий или решений публичной администрации.

Список литературы

1. *Verwaltungsverfahrensgesetz* vom 25.05.1976 (17.12.2008 geändert) (Закон об административном процессе) // *Bundesgesetzblatt I S. 1253*.
2. *Verwaltungsgerichtsordnung* vom 21.01.1960 (12.06.2008 geändert) (Кодекс административного судопроизводства) // *Bundesgesetzblatt I S. 686*.



3. *Об административных процедурах: проект федерального закона № 64090-3* // [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. *Административное право: учебник* / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999.
5. *Бахрах Д.Н.* Административное право. М., 2001.
6. *Васильев Р.Ф.* Акты управления. М., 1987.
7. *Российское полицейское (административное) право: конец XIX – начало XX в.: хрестоматия* / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 1999.
8. *Старилов Ю.Н.* Курс общего административного права. Т. 2. М., 2002.
9. *Allgemeines Verwaltungsrecht* / von Jörn Ipsen. Berlin, 2000.
10. *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. Auflage. München, 2008.
11. *Peine F.-J.* Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Auflage. Verlag C.F. Mueller, 2008.
12. *Wolff H.J., Bachof O., Stober R.* Verwaltungsrecht I. 6. Auflage. München, 2000.
13. *Bundesverfassungsgericht* // Neue Juristische Wochenschrift. 1987. 2501.
14. *Bundesverfassungsgerichtsentscheidung*. 19. 68.
15. *Bundesgerichtshof* // Neue Juristische Wochenschrift. 1987. 1945.
16. *Verwaltungsgerichtshof Baden-Wuerttemberg* // Neue Zeitschrift fuer Verwaltungsrecht. 1987. 431f.
17. *Oberverwaltungsgericht Nordrhein Westfalen* // Oberverwaltungsgerichtsentscheidungen. 16. 289.

Об авторе

И.И. Маскаева – ассист., РГУ им. И. Канта; e-mail: maskaevai@mail.ru

Author

I. Maskayeva – Lecturer, IKSUR; e-mail: maskaevai@mail.ru

