



**Константин
Владимирович
ДАВЫДОВ,**

декан юридического
факультета,
заведующий кафедрой
конституционного
и административного
права Сибирского
университета
потребительской
кооперации,
профессор кафедры
административного,
финансового
и корпоративного
права Новосибирского
государственного
университета экономики
и управления, доктор
юридических наук, доцент
davkon@yandex.ru
630037, Россия,
г. Новосибирск, просп.
Карла Маркса, д. 26

Концепция административного акта в странах СНГ: сравнительно-правовой анализ

Аннотация. Статья посвящена развивающейся в дружественных правовых системах стран СНГ концепции административного акта, рассматриваемой в трех аспектах: доктрины, законодательства и судебной практики. Констатируется, что российская теория административного акта, с одной стороны, является творческим развитием французской и германской доктрины, а с другой — продолжает оказывать известное влияние на постсоветское пространство. В то же время в части законодательства об административных актах российская реальность отстает от остальных стран СНГ, где в настоящее время уже приняты вестернизированные законы, устанавливающие, наряду с нормами об административных процедурах, также материально-правовой базис института административных актов. Наконец, обосновывается, что в части судебной практики по вопросам контроля за правомочностью административных актов российская правовая система, несмотря на определенное отставание нормативной базы, относится к числу прогрессивных среди стран СНГ. **Ключевые слова:** административный акт, административная процедура, административное судопроизводство, правовые системы стран СНГ.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.150-158

Konstantin V. DAVYDOV,

Dean of the Faculty of Law, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Siberian University of Consumer Cooperation, Professor of the Department of Administrative, Financial and Corporate Law of the Novosibirsk State University of Economics and Management,
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
davkon@yandex.ru
26, prosp. Karl Marx, Novosibirsk, Russia, 630037

The Concept of an Administrative Act in the CIS countries: Comparative Legal Analysis

Abstract. The article is devoted to the concept of an administrative act, which is developing in the friendly legal systems of the CIS countries, considered in three aspects: doctrine, legislation and judicial practice. It is stated that the Russian theory of administrative act, on the one hand, is a creative development of the French and German doctrine, and on the other hand, it

continues to have a certain influence on the post-Soviet space. On the contrary, in terms of legislation on administrative acts, Russian reality is lagging behind, since the rest of the CIS countries have already adopted westernized laws that, along with the rules on administrative procedures, also establish the material legal basis for the institution of administrative acts. Finally, it is substantiated that in terms of judicial practice on issues of control over the legality of administrative acts, the Russian legal system, despite a certain lag in the regulatory framework, is among the progressive among other CIS countries. The conclusion about the advisability of integrating the achievements of the CIS legal systems for the purposes of their further development is substantiated.

Keywords: administrative act, administrative procedure, administrative proceedings, legal systems of the CIS countries.

Думается, не будет преувеличением утверждение о том, что для любой фундаментальной отрасли права характерен свой набор ключевых юридических фактов. Для гражданского права такую роль играют сделки, для уголовного права — институт преступления, для уголовного процесса — приговор.

Административный акт — не просто один из центральных феноменов административного права. Практически все «классическое» административное право началось именно с теории административного акта, в могучей тени которого долгое время оставались многие иные административно-правовые явления. Колоссальные изменения, имевшие место в развитых правовых системах, так и не смогли поколебать этот исполинский институт. Как справедливо и несколько поэтично отмечают И. Рихтер и Г. Ф. Шупперт, «иногда спрашивают себя, что было бы, если бы не имелось административного акта. И тогда существовала бы административная процедура с исполнением, и тогда имела бы место судебная защита от административных решений и защита доверия по отношению к действительности административных решений. Но все-таки, если бы не было административного акта, его пришлось бы изобрести»¹.

Один из исторических парадоксов заключается в том, что именно советская правовая система в свое время придала административно-правовым методам и административным актам невиданный для своей эпохи масштаб. Однако здесь уместно было бы вспомнить идею двойственности целей административного права: не только рационализация государственного управления (а также обеспечение общественного порядка и безопасности), но и защита прав граждан. С этой точки зрения богатство накопленного в советский период опыта носит несколько односторонний характер, так как он был направлен исключительно на усиление публичной администрации за счет отрицания правозащитного начала.

Как известно, советская правовая реальность прекратила свое существование три десятилетия назад. На ее обломках появилась мозаика сравнительно молодых государственно-правовых явлений, с одной стороны, характеризующихся

¹ Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву / пер. с нем. Н. Кузнецова и Д. Мироновой. М. : Юрист, 2000. С. 196.



определенным генетическим родством, а с другой — переосмысливающих (надо сказать, с разной скоростью и неодинаковой эффективностью) свое наследие. Все сказанное в полной мере проявляется и на примере развития феномена административного акта в странах СНГ, концепцию которого предлагаем рассмотреть в трех аспектах:

- 1) формирования доктрины административного акта;
- 2) развития законодательства об административных актах в странах СНГ;
- 3) эволюции судебной практики по вопросам административных актов в постсоветских правовых системах.

Доктрина административного акта России (как и иных стран СНГ) восходит, с одной стороны, к французской традиции, а с другой — к германской².

Как известно, одно из первых понятий административного акта было выработано французской доктриной. При этом в рамках последней сформировались две основные школы: органическая М. Ориу (M. Nauriou) и функциональная Л. Дюги (L. Duguit). Первая концепция делала акцент на субъекте принятия решения (публичная администрация), вторая обращала внимание на функциональную сторону акта — реализацию «публичной службы». По справедливому замечанию С. Браконни (S. Braconnier), в настоящее время понимание административного акта обычно основывается на комбинации этих двух теорий — принятии властным субъектом в целях реализации публичного управления³.

Однако указанный консенсус касается лишь наиболее общих (хотя и глубинных) свойств данного явления. Дальнейшие дискуссии, разворачивающиеся в различных правовых системах, касаются иных вопросов. Один из них, например, заключается в следующем: сводить ли административные акты только к исполнительно-распорядительной, правоприменительной деятельности или распространить их также и на регламентарную (нормотворческую) деятельность публичной администрации.

Примечательно, что российской теории административного акта ближе французский подход, распространяющийся на регламентарные акты. В то же время многие страны СНГ, взявшие курс на принятие общих законов об административных процедурах и административных актах, испытывают все возрастающее германское влияние (по крайней мере, на уровне теоретических и законодательных конструкций). Напомним: согласно § 35 Закона ФРГ 1976 г. «Об административной процедуре» «административным актом является любое распоряжение, решение или иная властная мера административного органа, направленная на урегулирование единичного случая в области публичного права и имеющая непосредственное правовое последствие внешнего характера»⁴.

Показательным примером такой рецепции может служить легальное определение административного акта, предусмотренное в ст. 4 Административного

² Подробнее по данному вопросу см.: Давыдов К. В. Административные процедуры: российский и зарубежный опыт : монография / отв. ред. Ю. Н. Стариков. Новосибирск, 2020. С. 246—322 ; Davydov K. V. The Concept of the Administrative Act: the Experience of the CIS countries // Annual Comparative Law Review. Novosibirsk, 2022. P. 114—122.

³ Braconnier S. Chapter 9. France, in Codification of Administrative Procedure. P. 159—160.

⁴ Сборник законов об административных процедурах. М., 2016. С. 143.

процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан 2020 г.: это «решение, принимаемое административным органом, должностным лицом в публично-правовых отношениях, реализующее установленные законами Республики Казахстан права и обязанности определенного лица или индивидуально определенного круга лиц»⁵.

Абстрагируясь от деталей различных концепций административных актов, внимательно изученных в российской теории административного права⁶, к числу признанных на постсоветском пространстве признаков административного акта бесспорно можно отнести следующие:

- во-первых, административный акт представляет собой правовое средство внешнего выражения волеизъявления публичной администрации;
- во-вторых, внутренним волевым содержанием административного акта является управленческое решение;
- в-третьих, административно-правовой акт имеет односторонне-властный характер;
- в-четвертых, административный акт имеет публично-властный характер и принимается специально уполномоченными на то субъектами публичной администрации;
- в-пятых, административный акт направлен на возникновение юридических последствий;
- в-шестых, административный акт имеет подзаконный характер.

Одним из важнейших и сложнейших признаков административного акта является его *регулятивный характер*. И если в случае с нормативными актами ситуация с точки зрения теории более или менее ясна (необходимо диагностировать наличие или отсутствие норм права), то индивидуальные административные акты по данному вопросу не всегда легко отграничить от иных юридических документов. Особенно это касается регистрационных, учетных и т.п. действий.

В каждом конкретном случае необходимо изучать характер правовых последствий совершаемых публичной администрацией действий. Если последние

⁵ URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/k2000000350> (дата обращения: 29.04.2024).

⁶ По данному вопросу в российской юридической науке имеется обширная литература. См., например: *Андреев Д. С.* Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011 ; *Васильев Р. Ф.* Акты управления (понятие и юридические свойства) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1980 ; *Его же.* Правовые акты органов управления : учебное пособие. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970 ; *Гвоздева А. Н.* Индивидуальные административно-правовые акты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009 ; *Кулинич С. А.* Правовые акты органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006 ; *Токарев О. В.* Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2001 ; *Томтосов А. А.* Административный акт в российском публичном праве. М. : Инфотропик Медиа, 2020 ; *Уманская В. П.* Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014 ; *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.



являются сугубой констатацией, ничего не меняющей в правовом статусе лица, то их квалификация в качестве административных актов будет ошибочной (например, регистрация по месту жительства, выставление оценок и т.д.). Наоборот, если конкретное действие публичной администрации повлекло возникновение у граждан (организаций) новых прав или обязанностей (например, решение о непригодности для замещения должности, основывающееся на экзаменационной оценке), это будет ярким подтверждением наличия административного акта⁷.

Однако в любом случае отказ в совершении тех или иных действий следует рассматривать административным актом, с распространением на него гарантий, в том числе судебного обжалования. Частным случаем указанной проблемы являются промежуточные действия (в том числе согласования) в рамках процедуры принятия решения, особенно когда таковые совершаются лишенными властных полномочий субъектами; административными актами будут лишь итоговые решения властных органов, должностных лиц, иных субъектов публичного права⁸. Ориентация различных правовых порядков на итоговые акты публичной администрации естественна; иное создавало бы риски отягощения процессуальных отношений (в том числе по поводу судебного обжалования) неограниченным множеством юридических фактов, имеющих неочевидное правовое значение.

Надо признать, что в целом эта модель воспринята если не российским законодательством, то, по крайней мере, теорией и судебной практикой. В частности, в п. 6 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28.06.2022 № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»⁹, справедливо подчеркивается: акты налоговых, таможенных проверок, а также акты контрольного (надзорного) мероприятия не могут выступать предметом самостоятельного оспаривания в качестве решений, поскольку являются средством фиксации выявленных нарушений. При этом заинтересованное лицо вправе оспорить решение, основанное на соответствующем акте проверки.

Вместе с тем категорическая фиксация российской правовой традиции именно на итоговых актах имеет важную оговорку. Дело в том, что, с одной стороны, учитывая условия подвижности российской догматики административного акта, а с другой — исходя из правозащитной идеи (подразумевающей предоставление максимального набора возможностей оспаривания неблагоприятных юридических фактов), российское законодательство и судебная практика, наряду с классическими административными актами (решениями), выделяют также феномен «действия». Согласно п. 4 указанного постановления Пленума Верховного Суда РФ 2022 г. № 21, к действиям наделенных публичными полномочиями органов и лиц относится их волеизъявление, которое не облечено в форму решения,

⁷ По данному вопросу можно сравнить следующие работы: Руководство по административному производству / А. Аэдмаа, Э. Лопман, Н. Паррэст [и др.]. Тарту : Изд-во Тартуского ун-та, 2004. С. 332—334 ; *Рухтер И., Шупперт Г. Ф.* Указ. соч. С. 205 и сл.

⁸ См., например: *Рухтер И., Шупперт Г. Ф.* Указ. соч. С. 223—226.

⁹ URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_law_420838/ (дата обращения: 29.04.2024).

но может влечь нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и организаций или создавать препятствия к их осуществлению.

В качестве примера здесь можно привести обеспечительные меры в рамках производства по делам об административных правонарушениях, которые не могут быть обжалованы по КоАП РФ 2001 г. (ввиду их промежуточного характера). Однако судебная практика распространила на них возможность обжалования по правилам главы 22 КАС РФ как действий, существенным образом влияющих на правовой статус граждан. Возможность судебного оспаривания неблагоприятных промежуточных актов (в том числе в виде действий) является порождением экспансивной модели судебного контроля и заслуживает, как представляется, позитивной оценки.

В развитии *законодательства об административных актах* в странах СНГ можно выделить две основные тенденции.

Первая (преобладающая) заключается в принятии законов об административных процедурах, устанавливающих в том числе материальные нормы об административных актах. Такие законы приняты в настоящее время во всех странах СНГ за исключением России и Украины. За их основу (за редкими исключениями) взят Закон ФРГ 1976 г. «Об административных процедурах». В наиболее развернутом виде соответствующее законодательство устанавливает:

- 1) понятие и признаки административных актов;
- 2) отдельные виды административных актов;
- 3) требования к административным актам (включая обоснование принимаемых решений);
- 4) юридическую силу и действие административных актов (вступление в силу, приостановление действия, прекращение действия);
- 5) действительность, дефектность и недействительность административных актов;
- 6) правила отмены административных актов.

Примерами такого развернутого правового регулирования могут служить законы об административных процедурах Азербайджана 2005 г., Армении 2004 г., Киргизии 2015 г., Туркмении 2017 г., Административного процедурно-процессуального кодекса Казахстана 2020 г. Впрочем, эффективность их применения, по признанию национальных исследователей, не всегда высока (что связано в том числе с дефицитом доктрины и отсутствием развитой судебной практики в большинстве стран СНГ)¹⁰. В то же время имеют место и примеры более конструктивного развития¹¹.

Иной подход демонстрирует российская правовая система, которая, к сожалению, избегает принятия общего закона об административных процедурах и административных актах. В то же время российский законодатель пытается придать некую универсальность антикоррупционному законодательству как некоему «заменителю» принципов административного права. Однако этот юридический

¹⁰ См., например: Ежегодник публичного права. 2016. Административный акт. М., 2016.

¹¹ См.: *Подопригора Р. А.* Административное право Республики Казахстан: переосмысление подходов // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2023. С. 484—498.



«Эскалибур» в борьбе с противоправными административными актами при всем желании не может создать материально-правовой базис института административных актов.

Любопытно, что в российском законодательстве отсутствует даже единое понятие административного акта. Недостатки материального административного законодательства пытается компенсировать законодательство об административном судопроизводстве. Так, Кодекс РФ об административном судопроизводстве 2015 г. активно использует, наряду с термином «нормативный правовой акт», также термины «решение» и «действие» органов публичной власти, их должностных лиц. Понимание последних раскрывается судебной практикой. И здесь явно прослеживается германская концепция административного акта (как правоприменительного внешнего акта, затрагивающего правовой статус граждан и организаций)¹².

Третий элемент концепции административного акта — *судебная практика*. Необходимо отметить, что для многих постсоветских правовых порядков характерны те или иные ограничения: например, на обжалование некоторых нормативных правовых актов (как это имеет место в Узбекистане¹³) или так называемых политических актов.

Сильной стороной российской концепции следует признать максимально широкий подход к судебному обжалованию административных актов. Например, КАС РФ позволяет обжаловать в судебном порядке любые нормативные и индивидуальные административные акты (в том числе акты Президента РФ, федеральных органов исполнительной власти и т.п.). Более того, с 2016 г. законом допускается обжалование актов официального толкования правовых норм. Описанное широкое понимание административного акта с точки зрения судебного обжалования в России является результатом преодоления (отрицания) советского недемократического опыта; здесь мы имеем дело с исключительно ярким примером правозащитного подхода.

Повторим: ввиду отсутствия закона об административных процедурах и актах в России основное бремя практической разработки и реализации концепции административного акта вынужденно легло на суды. Именно судебные решения разрабатывают критерии действительности административных актов, постепенно расширяют сферу применения современных принципов административного права, формируют идею дефектности, недействительности административных решений. Особый импульс данной позитивной тенденции придало принятие постановления Пленума Верховного Суда РФ 2022 г. № 21, впервые систематизировавшего и формализовавшего в качестве юридически значимых критериев оценки правомерности административных актов такие принципы административного

¹² Например, согласно п. 3 постановления Пленума Верховного Суда РФ 2022 г. № 21, «к решениям, которые могут быть оспорены в суде, относятся индивидуальные акты применения права наделенных публичными полномочиями органов и лиц, принятые единолично либо коллегиально, содержащие волеизъявление, порождающее правовые последствия для граждан и (или) организаций в сфере административных и иных публичных правоотношений».

¹³ См.: КАС Республики Узбекистан 2018 г. // URL: <https://lex.uz/docs/3527365> (дата обращения: 29.04.2024).

права, как пропорциональность (соразмерность), запрет сверхформализма и защита доверия (законных ожиданий). В настоящий момент в России идет процесс активного накопления судебной практики по ключевым вопросам догматики административного акта.

Таким образом, несмотря на кажущуюся автаркичность, можно провести очевидные параллели в характере эволюции административного права стран СНГ в сравнении с многими развитыми правовыми порядками дальнего зарубежья.

В качестве *заключения* можно сделать следующие выводы. Развитие законодательства об административных актах позволяет выделить следующий «золотой стандарт» правового регулирования:

- 1) понятие и признаки административных актов;
- 2) отдельные виды административных актов;
- 3) требования к административным актам (в том числе обоснование принимаемых решений);
- 4) юридическую силу и действие административных актов (вступление в силу, приостановление действия, прекращение действия);
- 5) действительность, дефектность и недействительность административных актов;
- 6) правила отмены административных актов.

Данный стандарт воспроизведен в законах об административных процедурах многих стран СНГ. Вместе с тем важной проблемой практически всех постсоветских правовых порядков является дефицит соответствующей доктрины и судебной практики.

В Российской Федерации складывается несколько иная ситуация. Формирование теории и судебной практики по вопросам административных актов до сих пор не привело к кардинальной модернизации соответствующего российского законодательства. При этом сильной стороной российского опыта является максимально широкий подход к административным актам (с точки зрения предмета судебного пересмотра) и сравнительно высокоразвитая прогрессивная судебная практика, основывающаяся на идеях, с одной стороны, экспансивности, а с другой — правозащитного характера судебного контроля.

Полагаем, что пришла пора объединить достижения родственных и дружественных правовых систем для целей формирования единой, гармоничной концепции административного акта в странах СНГ. Для Российской Федерации это означает в том числе скорейшее принятие и осмысление современного закона об административных процедурах.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Андреев Д. С. Дефектные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
2. Васильев Р. Ф. Акты управления (понятие и юридические свойства) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 1980.
3. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1970.



4. *Гвоздева А. Н.* Индивидуальные административно-правовые акты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2009.
5. *Давыдов К. В.* Административные процедуры: российский и зарубежный опыт : монография / отв. ред. Ю. Н. Стариков. — Новосибирск, 2020.
6. Ежегодник публичного права. 2016. Административный акт. — М., 2016.
7. *Кулинич С. А.* Правовые акты органов исполнительной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.
8. *Подопригора Р. А.* Административное право Республики Казахстан: переосмысление подходов // Воронежская школа административного права: четверть века научного поиска / под ред. Ю. Н. Старикова. — Воронеж, 2023. С. 484—498.
9. *Рихтер И., Шупперт Г. Ф.* Судебная практика по административному праву. — М. : Юристъ, 2000.
10. Руководство по административному производству / А. Аэзмаа, Э. Лопман, Н. Паррэст [и др.]. — Тарту, 2004.
11. *Токарев О. В.* Административные акты: материальные и процессуальные проблемы современной теории : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Воронеж, 2001.
12. *Томтосов А. А.* Административный акт в российском публичном праве. — М. : Инфотропик Медиа, 2020.
13. *Уманская В. П.* Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2014.
14. *Яхин Ф. Ф.* Действие административно-правовых актов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
15. Codification of Administrative Procedure / J.-B. Auby (ed.). — Bruylant, 2014.
16. *Davydov K. V.* The Concept of the Administrative Act: the Experience of the CIS countries // Annual Comparative Law Review. — 2022. — P. 114—122.