

Краснодарский университет МВД России

М. Е. Труфанов

**ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВООПРИМЕНИТЕЛЬНОГО АКТА**

Краснодар
2018

УДК 342.924
ББК 67.401
Т80

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

О. В. Зиборов, доктор юридических наук (Московский университет
МВД России);

Е. Г. Зинков, доктор философских наук (Российский государственный университет правосудия).

Труфанов М. Е.

Т80 Теория административного правоприменительного акта /
М. Е. Труфанов. – Краснодар : Краснодарский университет МВД
России, 2018. – 68 с.

ISBN 978-5-9266-1362-6

В монографии с учетом различных научных взглядов обобщены и сформулированы выводы о природе и содержании административного правоприменительного акта. Проведен проблемный анализ классификации актов административного правоприменения и их функций, в зависимости от сферы административно-правового регулирования общественных отношений.

Для профессорско-преподавательского состава, адъюнктов, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342.924
ББК 67.401

ISBN 978-5-9266-1362-6

© Краснодарский университет
МВД России, 2018
© Труфанов М. Е., 2018

Введение

Применение норм административного права – это властная, компетентная деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на регулирование в установленном процедурно-процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта, определяющего индивидуально-правовые последствия.

Одной из существенных проблем, исследование которой важно для развития административного права в современных условиях, является то, что административное правоприменение направлено на превращение в реальность выраженного в административном праве «должного» и «возможного». Это индивидуально-правовая деятельность, которая направлена на разрешение конкретных жизненных ситуаций. В общественных отношениях, возникающих по поводу административного правоприменения, одновременно наличествуют поведение субъектов и их полномочия. Но это лишь свидетельство того, что данный вид отраслевых правоотношений относится к разряду общественных. В силу целевой определенности необходимо подчеркнуть, что их фактическое содержание составляет властная деятельность компетентных субъектов по принятию правоприменительного акта, а юридическое содержание образуют полномочия по принятию такого рода индивидуального решения.

Предварительное изучение специальной юридической литературы свидетельствует об отсутствии среди ученых единого подхода по количественным и качественным критериям актов административного правоприменения. Динамика административно-правовых отношений и смена приоритетов в правовом регулировании, безусловно, влияют на совокупность функций акта административного правоприменения, которую, на наш взгляд, только условно можно назвать системой.

§ 1. Понятие применения норм административного права

В юридической науке широко используются формулировки из философских источников, согласно которым содержание является основной, главной стороной предмета, выражающей его сущность, а форма – способом существования содержания. При этом существенное в явлении мыслится неизменным, определяющим и содержание, и форму, которые могут до определенного предела меняться при одной и той же сущности.

Развернутое определение содержания правоприменительной деятельности связано с практически значимым вопросом о природе и юридических последствиях индивидуальных властных предписаний. Сразу же следует отметить, что соображения по поводу формы правоприменительной деятельности менее уязвимы нежели представления об их содержании. Последние не без основания подвергнуты серьезной критике И.Я. Дюрягина, отметившего несостоятельность отдельных утверждений в философском и юридическом плане¹.

То, что в юридической литературе понимается под применением права есть, строго говоря, не просто и не только применение в том значении, которое вытекает из приведенного термина. Данное понятие не должно создавать впечатление, что существует некое право вне деятельности, именуемой применением. В процессе указанной деятельности происходит лишь одно – приложение норм права к жизни, их распространение на те или иные жизненные случаи. Научно-мировоззренческое обоснование применения норм административного права является концептуальным компонентом административной политики и отражает в себе содержание и основные формы правоприменительной деятельности с учетом особенностей административно-правовых отношений. Потребность в правоприменении вытекает из природы государства. Эта деятельность связана с реализацией властных полномочий, и именно порождение государством конкретных отношений отличает правоприменительную деятельность от нормотворческой и иных форм деятельности государственных органов и учреждений в области реализации норм права.

Нормы административного права выступают первичным импульсом возникновения отношений в процессе правоприменительной деятельности исполнительных органов государственной и муниципальной власти. В.М. Горшенев справедливо указывал, что право-

¹ См.: Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск, 1973.

применительная деятельность связана, главным образом, с созданием особых юридических актов, призванных продолжить общее нормативное регулирование, заданное правотворчеством с помощью норм права, одновременно дополняя его индивидуальным (ненормативным) регламентированием, выражающимся в уточнении правового положения субъектов в реально создавшейся обстановке¹.

Применение норм административного права – это система правоприменительных действий основного и вспомогательного характера. В результате правотворчества в механизм административно-правового регулирования закладываются общие правила поведения участников общественных отношений и субъекты применения норм административного права, в свою очередь, продолжают, «подхватывают» начатое правотворчеством: «они призваны обеспечить проведение в жизнь общих программ, конкретизированное их воплощение в реальных жизненных процессах с учетом особенностей той или иной конкретной жизненной ситуации»². Особенность правоприменительной деятельности данного вида отраслевых норм состоит в том, что она является содержательным элементом государственного управления.

Сущность применения административно-правовых норм состоит в действиях компетентных органов государства, должностных лиц по подведению конкретного имеющего юридическое значение факта под соответствующую административно-правовую норму и принятию государственно-властного решения, т. е. в решении на основе административно-правовых норм индивидуально-конкретных управленческих дел. Как один из видов юридической деятельности, правоприменение характеризуется целенаправленностью и в качестве основных интегративных факторов имеет цель и форму. Форма, являясь систематизирующим фактором, упорядочивает все элементы содержания, создает необходимый режим для продуктивного ее осуществления.

По своей юридической природе правоприменительная деятельность – это форма реализации права, которая носит изначально организующий характер. Но, по словам В.В. Лазарева, «для общетеоретического исследования реализации права оказалось необходимым пойти дальше «чисто организационной» концепции. Своеобразие действий субъектов при различных активных формах реализации права

¹ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М.: Юрид. лит., 1972. С. 167.

² Горшенев В.М., Дюрягин И.Я. Правоприменительная деятельность // Сов. государство и право. 1969. № 5. С. 26.

настолько велико, ее процесс, ее течение, а главное – результаты отличаются столь значительными особенностями, что под давлением самих фактов правовой действительности пришлось выделить такую реализацию, которая основана на властной деятельности государственных органов»¹.

В определениях правоприменительной деятельности, встречающихся в юридической литературе, в качестве характерных черт указываются властность деятельности и издание полномочным органом или должностным лицом правоприменительного акта. Иногда определение содержит указание на формы правоприменительной деятельности либо связывается с решением поведенческо-правовых коллизий. На наш взгляд, в качестве существенных критериев определения деятельности по применению норм административного права можно назвать следующие свойства:

1) имеет властный характер и осуществляется специальными субъектами;

2) направлено на установление, изменение или прекращение административно-правовых отношений;

3) осуществляется в установленном административно-процессуальном порядке;

4) завершается вынесением правоприменительного акта, определяющего индивидуально-правовые последствия.

Каждое из указанных свойств, находясь в единстве и взаимодействии, должно обладать конкретной определяющей социальной значимостью.

Динамика развития общественных отношений на сегодняшний день требует внимания к тому, насколько применимо определение правоприменения как государственно-властной деятельности. Как и иные виды юридической деятельности, правоприменение всегда образовывало государственную монополию и рассматривалось как одна из правовых форм проявления государственного суверенитета. В трудах отечественных юристов государственная природа правоприменения всегда подчеркивалась независимо от того, являлась она делегированной или непосредственной. Не являлось исключением и применение норм административного права.

Есть все основания говорить о том, что нормы административного права применяются посредством реализации властных полномочий исполнительных органов государственной власти и местного са-

¹ Лазарев В.В. Применение советского права. Казань, 1972. С. 32.

моуправления. Это подчеркивает одно из принципиальных отличий применения норм административного и уголовного права.

Законодатель не только устанавливает компетенцию того или иного субъекта правоприменения, но и указывает средства и способы властного воздействия, которые необходимы для эффективного осуществления поставленных задач. Например, это указано в п. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству».

Власть – это волевое отношение между людьми и их коллективами, в результате которого реализуется способность к подчинению управляемых субъектов управляющим на основе наличия у последних государственного или общественного авторитета. Властный характер правоприменительной деятельности предполагает одностороннее волеизъявление органов управления или их законных представителей¹. Такая трактовка способна вызвать иллюзию полного административного усмотрения у субъекта правоприменения. Отрицание определенных прав и корреспондирующих им обязанностей у физического или юридического лица, к которому применяется норма административного права (возможно по его инициативе), не отвечает действительному соотношению прав и обязанностей сторон в правоприменительных отношениях.

Властность не тождественна подчиненности. Повелительный характер применения норм административного права проявляется:

в праве компетентного органа или его должностного лица проводить волю государства, в том числе и на уровне местного самоуправления;

в праве компетентного субъекта принимать односторонние административные правоприменительные акты;

в обязательности административных правоприменительных актов;

в обеспечении принятых решений принудительной силой государства.

Место властной деятельности в функционировании механизма административно-правового регулирования особое, по некоторым

¹ Юсупов В.А. Теоретические проблемы административно-правового регулирования управленческих отношений в развитом социалистическом обществе: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1979. С. 119.

чертам близкое к нормотворчеству, связанное с самой властной природой публичного управления.

Властность задает строго направленный характер действиям участников правоприменительных отношений, дисциплинирует их, устраняет препятствия при возникновении правоотношений, создает юридические предпосылки для осуществления субъективных прав и обязанностей. Властная природа правоприменительной деятельности позволяет претворять в жизнь конкретные меры правового принуждения. В арсенале применения норм административного права имеется множество разнообразных способов воздействия: экономических, политических, рекомендательных, стимулирующих. Но только наличие властности в правоприменительной деятельности позволяет эффективно влиять на участников общественных отношений, вносить стабильность в общественную жизнь и реально гарантировать реализацию административно-правовых норм.

Применение норм административного права – это деятельность, связанная с реализацией властных полномочий. Ее результаты отражаются в правоприменительном акте, который порождает или прекращает конкретные административно-правовые отношения, закрепляет определенный вариант поведения участников этого отношения. Неисполнение предписания, содержащегося в правоприменительном акте, влечет применение мер государственного принуждения. Именно порождение конкретных отношений отличает правоприменительную деятельность от иных форм реализации административно-правовых норм.

Действия судей, исполнительных органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, связанные с возникновением, изменением или прекращением административно-правовых отношений и реальным воплощением в действительность субъективных прав и юридических обязанностей, представляют собой элемент содержания этих правоотношений. Прежде чем воплотиться в конкретный жизненный случай норма административного права должна быть опосредована правоотношением. Вариант поведения, предусмотренный нормой административного права, персонифицируется. Посредством правоотношений правовая норма связывает предприятие, учреждение, организацию, должностное лицо, гражданина не со всей властной системой государства или муниципального образования, а с другими участниками административно-правовых отношений.

Исследование правоотношений, возникающих в ходе осуществления правоприменительной деятельности, явилось основой для емкой и последовательной научной работы таких ученых, как И.А. Галаган и А.В. Василенко. С перерывом в 12 лет они последовательно обращаются к проблемам правоприменительных отношений¹. Ценность такого исследования состоит в том, что оно проведено в совершенно разных социально-экономических и политических условиях функционирования государства. Авторским коллективом обоснована определенная специфичность правоприменительных отношений по их субъектному составу, по содержанию и юридической природе. Своеобразие субъектов правоприменительных отношений позволило довольно четко разграничить их на непосредственно заинтересованных в исходе дела и лиц, обладающих полномочиями для разрешения дела, но не имеющими в этом личного интереса². Круг последних предопределен властным, односторонним характером правоприменения. Ими могут быть только государственные органы и должностные лица, а также органы местного самоуправления, в компетенцию которых входит право на урегулирование индивидуально-конкретных ситуаций. На наш взгляд, с содержанием данного перечня можно согласиться при условии, что субъектом правоприменительной деятельности выступают лишь соответствующие органы и должностные лица, наделенные властными полномочиями, в то время как существует субъектный состав отношений, предшествующих правоприменению. Так, деятельность, связанная с выявлением и пресечением деликта (административно-деликтные отношения), помимо деликвентов включает лиц, уполномоченных на выявление деликтов и их пресечение, но не обладающих юрисдикционными полномочиями.

Своеобразие содержания правоприменительных отношений охарактеризовано наличием юридического и материального аспектов. Юридическое содержание правоприменительных отношений образуют корреспондирующие друг другу права и обязанности их субъектов. Фактическое содержание правоприменительных отношений образует работа уполномоченных органов и должностных лиц по изучению всех обстоятельств дела, юридической оценке ситуации и вынесению акта применения нормы права. В совокупности с материально-

¹ См.: Галаган И.А., Василенко А.В. Проблемы теории правоприменения по советскому законодательству // Правоведение. 1986. № 2. С.57–61; Они же. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 12–19.

² Галаган И.А., Василенко А.В. К проблемам теории правоприменительных отношений // Государство и право. 1998. № 3. С. 14.

правовым упорядочением общественных отношений это и определяет юридическую природу правоприменительных отношений. Единство этих двух начал предопределяет понятие правоприменительных отношений.

Правоприменительной деятельности всякого конкретно-определенного субъекта присуща своя процессуальная процедура, предопределяющая последовательность разбирательства по делу, порядок установления и фиксации фактических обстоятельств и др. В изучении сущности данного признака заслуживает внимания мнение таких ученых как Д.Н. Бахрах и Ю.Н. Стариков. Рассматривая административно-процессуальную форму как атрибут юридической ответственности, Д.Н. Бахрах оставляет в своей работе¹ открытым вопрос о процессуальном обеспечении позитивного функционирования государственных и муниципальных органов по реализации прав и обязанностей физических и юридических лиц. По мнению Ю.Н. Старикова, административный процесс и находящиеся в нем специальные процессуальные свойства характеризуют процессуальную деятельность как судопроизводство по административным делам.

Процессуальная форма применения административно-правовых норм выражается в регламентированном правом порядке совершения правоприменительных действий, обеспечивающем надлежащее (правильное) применение права. При такой расстановке акцентов в вопросе о содержании административного процесса становится проблемой целесообразность универсального определения процессуальной формы как совокупности необходимых требований, предъявляемых к участникам правоприменительных отношений и нацеленных на оптимизацию достижения конкретного материально-правового результата. Наличие такого определения позволило бы установить индивидуальность процессуальной формы, ее понятийную автономию и могло бы быть использовано для характеристики процедурно-процессуальной деятельности субъектов применения норм административного права, не ограничиваясь только административным судопроизводством.

Разрешая юридическое дело, субъект применения нормы административного права обязан установить наличие или отсутствие материально-правового отношения, уточнить его содержание. Такие действия субъекта опосредуются процессуальными нормами. И такого

¹ Бахрах Д.Н. Процессуальная форма – атрибут юридической ответственности // Институты административного права России / под ред. И.Л. Бачило, Н.Ю. Хаманевой. М., 1999. С. 224–227.

рода правоприменительная конкретизация характерна для всех сфер правоприменительной деятельности. Уточненное юридическое содержание административного материально-правового отношения закрепляется и фиксируется в вынесенном по делу правоприменительном акте, который, обладая юридической силой, носит властный характер и включает в себя обязательность его исполнения. Другими словами, решение правоприменителя заключается в том, что оно закрепляет индивидуально-конкретные, персонально-определенные властные веления субъектов и оформляет правоприменительные действия и операции. С их помощью четко фиксируются субъективные права и обязанности участников правоприменения, устанавливаются меры государственного воздействия (поощрение, воспитание, принуждение и т. п.).

Абстрактность нормативных предписаний часто не позволяет органам управления использовать их для непосредственного воздействия на организационные и регулятивные отношения. Для этой цели они используют акты применения права, которые становятся самостоятельным средством управления социальными процессами. При этом в некоторых областях общественной жизни правоотношения вообще не могут возникнуть или измениться, а значит механизм правового регулирования вообще не может «приступить к работе» без актов применения права, при помощи которых осуществляется нормативное индивидуальное регулирование. Во-первых, в актах административного правоприменения реализуются функции государственного и муниципального управления. Во-вторых, в актах административного правоприменения реализуется компетенция суда (судьи), органа государственного или муниципального управления (их должностных лиц). Каждый из указанных органов может издавать правоприменительные акты только по определенному кругу вопросов. Компетенция как социально-юридическое явление «привязана» к конкретному органу или должностному лицу. Она выражает его правовую специфику как элемента сложной социальной системы¹. В-третьих, акт административного правоприменения не может быть охарактеризован как механическая информация о воле компетентного субъекта. Правоприменитель творчески формирует содержание акта таким образом, чтобы в нем сочетались интересы всех участников административно-правовых отношений с учетом воли законодателя. В-четвертых, правоприменительные акты выступают в качестве юридической формы

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 27.

реализации материальных и процессуальных норм административного права. Материальные нормы административного права оказывают влияние на содержание правоприменительного акта, а административно-процессуальные определяют его форму. В зависимости от объекта и цели административно-правового регулирования в правоприменительном акте отражается либо диспозиция, либо санкция нормы административного права. В-пятых, наличие властных полномочий у субъектов правоприменения обеспечивает и властность издаваемых ими актов. Субъект, наделенный определенными полномочиями, имеет юридическую возможность давать обязательные указания. Акты правоприменения лишь конкретизируют эту юридическую возможность, приобретая тем самым и властный характер. В-шестых, конкретность (или индивидуальность) веления – характерная черта содержания акта административного правоприменения.

Представленная характеристика позволяет определить акт административного правоприменения как творческое, юридически властное волеизъявление суда (судьи), органа государственного или муниципального управления (их должностных лиц), осуществляемое в пределах их компетенции, направленное на индивидуальное регулирование поведения участников административно-правовых отношений в конкретных ситуациях путем установления, изменения или прекращения их субъективных прав и обязанностей.

Подводя итог вышеизложенному, можно дать следующее определение деятельности по применению норм административного права. Это властная, компетентная деятельность специально уполномоченных субъектов, направленная на регулирование в установленном процессуальном порядке поведения участников административно-правовых отношений путем вынесения правоприменительного акта и определяющего индивидуально-правовые последствия.

Всякое определение обладает условной степенью относительности. В данном случае остается факультативным отражение таких признаков, как принудительность правоприменения и его правовая активность.

А.В. Поляков в одной из своих работ¹ рассматривает принудительную властность как основной признак, что, на наш взгляд, необоснованно ограничивает содержание правоприменительной деятельности. В большинстве случаев основания индивидуального регулирования не выступают в «чистом» виде. Как правило, они находят-

¹ Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода: учеб. СПб.: Изд. дом С-Петербур. гос. ун-та, 2004. С. 793.

ся в связи с главной массой оснований применения права (с обстоятельствами, выражающими его главную функцию), т. е. необходимостью государственно-властной обеспечительной деятельности в процессе правового регулирования. Последние по своему характеру таковы, что требуют использования в процессе правового регулирования государственного принуждения. Таким образом, необходимость использования государственного принуждения еще с одной стороны (быть может, с самой существенной) обосновывает потребность в специальной деятельности по применению права. Принуждение в сфере административно-правового регулирования приводится в действие не автоматически. Нормы административного права предусматривают лишь возможность государственного принуждения. Сфера принудительного воздействия охватывает правоприменительную деятельность юрисдикционного характера (применение мер административного наказания, административного принуждения, не связанных с административной ответственностью, и мер дисциплинарного воздействия).

Не только органы, должностные лица, наделенные властными полномочиями, но и граждане, общественные объединения, субъекты хозяйственной деятельности, государственные и негосударственные учреждения своей волей включаются в работу механизма административно-правового регулирования. Степень же участия «невластных» субъектов в его функционировании выражает понятие правовой активности. Но в силу того, что многие обязывающие, управомочивающие административно-правовые нормы реализуются только при участии и по воле компетентных субъектов правоприменения, у нас нет оснований говорить о правовой активности как об обязательном признаке правоприменения. Инициативная работа правоприменительных органов хорошо может быть освещена и при помощи таких понятий, как понятия качества, эффективности и др.

§ 2. Место и роль административного правоприменительного акта в системе правоприменительной политики

Сущность применения права обретает соответствующее содержание в системе деятельностных¹ правовых норм и в каждой отдельной правовой норме – в ее принципах, должном и возможном поведении людей.

Социальные нормы и выраженное ими долженствование являются результатом деятельности человека, всегда представляются как функциональные целостности, включающие не только осмысленные и признанные правила поведения, но и социальную практику по их реализации. Они отражают типичные и социально значимые образцы поведения и объективизируются в самых различных текстах. Правоприменительная практика показала активный характер норм права в нынешнем переходном периоде российской государственности. Между тем, этот факт до сих пор не нашел соответственного отражения в юридической науке. Так, общепринятое определение права как системы юридических норм выделяет лишь его институциональную функцию по нормативному упорядочиванию общественных отношений. Осмысление правовой нормы как абстрактной модели общественных отношений оставляет в тени нормативно-деятельностную природу.

Институт прав и свобод личности является безусловным достижением цивилизации, характеризующим высокий уровень развития общества, но в русле данного исследования следует отметить два дискуссионных момента. Во-первых, соблюдение и защита государственным механизмом неотъемлемых прав и свобод личности расширяют границы индивидуальной свободы. Но при всем этом не следует абсолютизировать права и свободы личности, так как это неизбежно приводит к вседозволенности и произволу, создает благодатную почву для возникновения социальных конфликтов. Индивидуальная свобода не может быть беспредельной, она подлежит введению в определенные разумные рамки, за которыми простирается либо свобода другого индивида, либо общественный интерес². Во-вторых, реализация такого принципа, как приоритет прав и свобод личности во всех сферах общественной жизни требует разработки единой концепции о со-

¹ Мальцев В.А. Право как нормативно-деятельностная система // Журнал российского права. 2002. № 4.

² См.: Труфанов М.Е. Нормативно-деятельностная природа норм административного права // Общество и право. 2012. № 3(40). С. 325–329.

отношении государственно-властного регулирования общественных отношений (публичности) и законных интересов личности, характеризующихся диспозитивностью. Незавершенность, а в некоторых случаях отсутствие административно-правового механизма обеспечения интересов личности ведет к тому, что правоприменитель вынужден выискивать в законодательстве достаточную аналогию.

Правоприменение всегда составляло объект пристального внимания отраслевых юридических наук. Это обуславливается в первую очередь тем, что в процессе применения права достигается наиболее результативное воздействие государства на регулируемые общественные отношения в целях их упорядочения и совершенствования. По мнению А.В. Малько, правоприменительная политика современного государства – это вид деятельности государства, который сегодня чуть ли не значимее правотворчества. Причинами этого автор называет неисполнение или плохое исполнение законов, потребность исполнителей в «обрамлении» закона массой приказов и инструкций, потерю законом своего первоначального содержания (после уточнения подзаконными актами), расширение сферы усмотрения чиновника¹. С таким утверждением трудно не согласиться, но все же, на наш взгляд, лаконичнее выглядит правовая позиция С.С. Алексеева. Он пишет: «Применение права – это второй по значению после правотворчества, а при известных социальных и правовых условиях и не менее важный фактор, существенно влияющий на правовое регулирование»².

С учетом особенностей системы действующего права в структуре правовой политики можно выделить такие относительно обособленные направления, как конституционное, уголовное, административное и др. В отечественной литературе такой подход является преобладающим. Политика, равно как и политическая деятельность, многосложна и всегда предметна. Она связана с определенной значимой деятельностью государства. Это понятие употребляется для обозначения целенаправленной деятельности государства. Именно в этом понимании данный термин отражен в Конституции Российской Федерации и Россия рассматривается как социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих до-

¹ Малько А.В. Формы реализации и виды правовой политики / Российская правовая политика: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М.: НОРМА, 2003. С. 166.

² Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд. перераб. и доп. М.: НОРМА, 2002. С. 266.

стойную жизнь и свободное развитие человека. На наш взгляд, понимание административной политики как в узком, так и в широком смысле методологически неоправданно. Административная политика «в узком смысле слова» – это направление деятельности органов государственной власти по противодействию административным правонарушениям, которое можно рассматривать как часть общей политики, предметом которой выступают административные деликтные отношения.

Универсальными формами становления и реализации правовой политики в сфере государственного администрирования, выражающими ее государственно-волевой публичный характер и особенности механизма административно-правового регулирования, являются правотворчество и правоприменение. Политика административного правоприменения воплощает в себе основные направления стратегии властной реализации административно-правовых норм и, по сути своей, вытекает из содержания административной политики.

Существование и специфика административной политики, закреплённой в нормах административного права и реализуемой в правоприменительных действиях, обусловлены следующими факторами:

а) наличием многофункциональной, сложноорганизованной системы потенциальных субъектов административно-правовых отношений, успешное взаимодействие которых предполагает проведение в этой сфере единой государственной политики;

б) необходимостью эффективной реализации воли законодателя, с учетом динамики общественных отношений, актуальных задач государственного управления, изменяющихся потребностей общества;

в) интересами государства в упорядоченном развитии процесса применения норм административного права.

Научно-обоснованная правовая политика в области административного правоприменения это, прежде всего, необходимая гарантия обеспечения прав и свобод личности, ее чести и достоинства. Вопросы гарантированности прав личности, укрепления законности и правопорядка, неотвратимости юридической ответственности и другие актуальнейшие проблемы современного российского государства здесь переходят из категории популярных терминов в сферу их практической реализации. Это говорит об особой значимости данного направления правовой политики с точки зрения обеспечения стабильности и легитимности функций государственной власти и местного самоуправления.

Концептуальные положения, руководящие установки, формы, методы правоприменения являются основой воплощения административной политики. Для нее, равно как и для всей государственной политики, характерно управленческое воздействие на общественные отношения. Ее формирование – прерогатива субъектов государственной власти. Учитывая критические и довольно обоснованные взгляды отдельных специалистов о последовательности современной административной реформы, на наш взгляд, содержание административной политики в сфере правоприменения должно предполагать следующие обязательно-последовательные элементы: научно-доктринальный, директивный, организационный и оценочный.

Научно-доктринальный компонент административной политики, реализуемой в правоприменительной деятельности включает в себя концептуально-мировоззренческое обоснование и законодательное закрепление основ административного правоприменения, его целей, места и роли в системе средств обеспечения интересов государства, общества и личности; определение правовых оснований, форм правоприменительной деятельности с учетом особенностей общественных отношений; определение системы субъектов, обладающих оперативно-распорядительными и юрисдикционными полномочиями, их задач, компетенции, принципов взаимодействия и т. д. Это наиболее значимый (к сожалению, не всегда стабильный) элемент административной политики в исследуемой сфере, который составляет ее ценностно-нормативную основу.

Общие целевые позиции административной политики, реализуемой в правоприменительной деятельности, вырабатываются высшими органами государственной власти и должны учитывать состояние и перспективы социально-экономического, политического и духовного развития, нацеливать правоприменителя на реализацию и охрану наиболее значимых правовых ценностей. Уточнять пределы административно-правового регулирования в нашем государстве предстоит еще долгое время. В этом многое зависит от действий законодателя в области установления правовой регламентации публичного администрирования, от качества разрабатываемых научных доктрин, от политической воли высших должностных лиц. Так, в Посланиях Президента Федеральному Собранию¹ неоднократно указывалось на необходимость установления четкого порядка судебной защиты прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юриди-

¹ См., например: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. // Парламентская газета. 2015. 4–10 дек.

ческих лиц от неправомερных действий и решений органов исполнительной власти, их должностных лиц, проведения административной реформы.

Директивная часть административной политики, реализуемой в правоприменительной деятельности, формируется на основе и в рамках общей концепции правоприменения. Она представляет собой результат познания и оценки государственной властью сложившейся практики административного правоприменения с точки зрения ее соответствия интересам общества, основополагающим требованиям права. На этом уровне в общий курс вносятся необходимые коррективы, определяются приоритеты в сфере административного правоприменения, имеющие первостепенное значение для государства и общества на данном этапе его развития (например, безопасность личности, государственная регистрация и т. п.), обосновывается их социально-политическая актуальность, определяются оптимальные способы достижения поставленных задач, происходит их оформление в качестве официальных установок (т. е. государственных директив, руководящих указаний).

Важной формой воплощения правоприменения является административный правоприменительный акт, регулятивное значение которого выходит далеко за рамки конкретного случая. Речь может идти о решении по делу, имеющему принципиальное значение для административной практики, которое носит оперативное и непродолжительное действие¹. В таких случаях сам факт принятия определенного решения воспринимается правоприменителями как своеобразное дозволение на разрешение определенных категорий дел. В данном случае речь не идет об использовании административного ресурса как противозаконного мероприятия в административной практике. Нередко практика нуждается в административном прецеденте не потому, что имеются правовые затруднения в осуществлении конкретного административного производства, а в силу их социально-политической значимости.

Свойственность такой детали административной политики в сфере правоприменения обусловлена объективными обстоятельствами. Даже при наличии самой совершенной системы законодательства (чем административное законодательство не отличается) нормы права предоставляют значительный простор субъекту правоприменения в

¹ См.: Труфанов М.Е. Содержание административной правоприменительной политики // Актуальные проблемы современного российского права: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф, 21–22 мая 2015 г. Невинномысск: НГТИ, 2015. Ч. 1. С. 184–188.

выборе конкретных средств правового воздействия. Политический аспект в данном случае состоит в том, чтобы обеспечить единообразное использование наиболее оптимальных средств административно-правового воздействия. На этом уровне наиболее отчетливо проявляются динамика и управленческие возможности административной политики, реализуемой в правоприменительной деятельности, поскольку она позволяет добиваться существенных результатов в рамках существующей системы административного законодательства.

В отличие от директивной части, которая весьма динамична, организационная часть более консервативна и формализована. Это объясняется наличием организованного и, как правило, громоздкого государственного аппарата, множеством подзаконных нормативных актов, регламентирующих его деятельность, сложившимися деловыми обыкновениями и некоторыми другими факторами. Каждая правоприменительная структура (таможенная служба, полиция и т. д.) характеризуется известной замкнутостью, преследует свои ведомственные интересы и т. д.

Оценочную часть административной политики, реализуемой в правоприменительной деятельности, образуют ее результаты и перспективы. Все усилия субъектов, применяющих нормы административного права, в конечном счете, направлены на то, чтобы добиться соответствующего качества правоприменительной деятельности, обеспечить решение тех задач, которые рассматриваются действующей властью как наиболее важные, существенные и сегодня, и в перспективе. При этом необходимо понимать, что оценка административной правоприменительной деятельности – не самоцель, а исходная информация для принятия решений по повышению эффективности в сфере административного правоприменения.

Помимо целенаправленного политического воздействия деятельность по административному правоприменению испытывает на себе влияние целого ряда иных факторов: экономических, социальных, психологических, внутриведомственных и т. д. В результате этого может складываться ситуация, когда практика административного правоприменения не вполне соответствует общему политико-правовому курсу или даже противоречит ему. По нашему мнению, это нормальное состояние, так как оно отражает объективную характеристику политики государства в указанной сфере и является реальным показателем. В итоге задача административной политики в исследуемой сфере состоит в том, чтобы обеспечить состояние управляемости процессами административного правоприменения, минимизировать

возможное влияние на них иных факторов и тем самым максимально гарантировать законными средствами их подконтрольность воле и интересам государства.

Таким образом, административная политика, закреплённая в нормах права и реализуемая в правоприменительных действиях, является стратегией государства в сфере административного правоприменения, выраженной в системе властно-правовых установок, организационно-управленческих средств и политических тенденций.

Административная политика, реализуемая в правоприменительной деятельности – явление достаточно емкое. Она осуществляется в различных сферах общественной жизни и сочетается с применением норм различных отраслей права. Но, несмотря на детерминированность административной политики общим политическим курсом государства, сущность правоприменительной деятельности всегда в одном – в разрешении конкретной правовой ситуации на основе правовой нормы.

Исследование закономерностей государственного администрирования показывает, что чрезмерное увлечение правотворчеством при ненадлежащем учете возможностей правоприменения приводит к резкому разрыву между декларируемыми правами, свободами, обязанностями и практикой их реализации. Это не только не способствует становлению законности и правопорядка в обществе, но и усиливает нигилистические настроения у граждан, снижает авторитет государственной власти. Преодоление такого состояния возможно в ходе более тесного сотрудничества субъектов правотворчества и правоприменения в вопросах формирования стратегии правового регулирования общественных отношений.

§ 3. Сущностная интерпретация административного правоприменительного акта

Применение права – это показатель одной из особенностей логики права, которая в своей «заряженности» направлена на достижение результата, на превращение в реальность выраженного в позитивном праве «должного» и «возможного». Это властная индивидуально-правовая деятельность, которая направлена на разрешение жизненных ситуаций, требующих права, в результате чего, в правовую систему включаются новые элементы – властные индивидуальные предписа-

ния¹. Объективированным выражением результата действий компетентного органа или должностного лица по применению административно-правовых норм является акт применения этих норм, в котором формулируются основные выводы и решения по управленческому делу.

Правоприменительные акты представляют собой один из наиболее значимых способов воздействия современного административного российского права на систему общественных отношений, который заключается в обеспечении индивидуально-конкретного действия механизма административно-правового регулирования. Эта разновидность правовых актов составляет важную правовую форму реализации управленческих действий по достижению целей государственного управления и местного самоуправления.

Сущность индивидуальной административно-правовой регламентации общественных отношений заключается в выработке на основе норм административного права обязательных установок, адресованных персонально определенным субъектам. Такого рода деятельность выражена в определенных формах, а ее результатом является индивидуальный правовой акт, содержащий властные веления, который входит в механизм административно-правового регулирования в качестве одного из самостоятельных звеньев. Административно-правовые акты чаще и масштабнее принимаются органами и должностными лицами исполнительной власти, но они так же свойственны и для органов других ветвей власти и местного самоуправления. Повседневная внутриорганизационная работа руководителей законодательных и судебных органов сопровождается разработкой и принятием разных видов приказов и распоряжений.

В юридической литературе встречаются различные точки зрения по вопросу о том, какой термин в наибольшей степени отражает суть акта административного правоприменения – «индивидуальный акт управления» или «административный акт». Следуя основным постулатам теории государства и права, можно однозначно заявить, что акт административного правоприменения – это индивидуально-правовой акт, который наряду с нормативным правовым является разновидностью правового акта. Являясь продуктом управленческой работы, индивидуальные правовые акты всегда отражают специфику оперативно-распорядительной деятельности. Сфера деятельности исполнительной власти не может функционировать без данной разновидности правовых актов вследствие того, что наряду с нормативной регламен-

¹ См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М.: НОРМА, 2002. С. 266–267.

тацией общественной жизни необходимо повседневное и оперативное воздействие на систему общественных отношений. Высокая активность воздействия на развитие общественных отношений отличает правоприменительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления от применения норм административного права судьями федеральных судов и мировыми судьями.

Анализ научных взглядов немецких и французских ученых о теории административного акта, проведенный Ю.Н. Стариловым, позволил автору определить, что административные акты – это ядро общего административного права, особая публично-правовая область реализации управленческих функций и особый вид управленческого процесса¹. Основной отличительной чертой в европейском административном праве является то, что во Франции административный акт признан в равной степени как нормативный, так и индивидуальный. В Германии согласно Закону об административном процессе «административный акт – это любое распоряжение, решение либо другая государственная мера, которую принимает орган в целях регулирования единичного случая в области публичного права и которая направлена на непосредственное внешнее воздействие».

Административный акт как мера государственного воздействия принимается компетентным органом и обращен на урегулирование конкретного случая и в своем воздействии направлен на внешнюю среду².

Следует отметить, что согласно германскому законодательству административный акт и издание административно-правовой нормы считаются разными формами управленческих действий. В российском же административном праве, акты административного правоприменения составляют особый и наиболее распространенный вид правовых актов. Они имеют двойственную природу: обладают свойствами, присущими нормативным правовым актам, и, обретая свойства самостоятельного элемента механизма административно-правового регулирования, принципиально отличаются от них.

Вопросам теории правовых актов и практики использования различных их видов посвящено немало научных работ специалистов в области общей теории права, административного и других отраслей права. Правовой акт – это универсальная форма реализации государственной власти. Он является выражением государственно-властного

¹ См.: Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М.: НОРМА, 2002. Т. 2. С. 243–244.

² См.: Грязнов Д.Г., Труфанов М.Е., Шитов А.Н. Германский административный процесс: учеб. пособие. Ставрополь: Изд-во СКГТУ, 2004. С. 74–117.

волеизъявления, который направлен на регулирование общественных отношений либо посредством установления правовых норм, либо посредством возникновения, изменения или прекращения правоотношений. В действующем законодательстве нет определения понятия «решение», поэтому Л.А. Николаева и А.К. Соловьева вполне обоснованно предлагают использовать традиционный в теории административного права, в правотворческой и правоприменительной практике термин «правовой акт»¹. Он используется в Конституции РФ, Федеральных конституционных законах, актах Президента РФ, Правительства РФ и других органов государственной власти на территории Российской Федерации. В п. 1. ст. 2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» используется понятие муниципального правового акта, который определяется как решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, принятое населением муниципального образования, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

Ясность и четкость терминологии, безусловно, способствуют уяснению сущности вопроса, устраняют почву для разночтений. Дискуссия о значении термина «акт» в русле применения норм права имела место на страницах юридической печати² еще пятьдесят лет назад. А.Е. Пашерстник отмечал, что слово «акт» имеет различные значения. Иногда этим словом обозначают действие, выражающее веление соответствующих органов или должностных лиц: издание закона, постановления, распоряжения, принятие решения и т. п. Актом называют также внешнюю форму, в которую облачается действие, документ, фиксирующий его³.

¹ См.: Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство: зарубежный опыт и российские традиции. СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. С. 103.

² См.: Васильев А.М. О применении норм советского социалистического права // Советское государство и право. 1954. № 7. С. 96–100; Пашерстник А.Е. По поводу обсуждения вопроса о применении права // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 73–78.

³ Пашерстник А.Е. Указ соч. С. 74.

Совершенное определение правового акта способствует, во-первых, разработке оптимальных понятий отдельных видов правовых актов, в том числе административно-правовых актов; во-вторых, эффективному применению распространенного приема определения понятия через понятие ближайшего рода. Среди причин диаметрального подхода к определению Р.Ф. Васильев находит не только желание авторов показать в каждом новом определении какие-либо стороны, не отмеченные в уже существующих определениях, но и то, что имеющиеся определения несовместимы. Наличие многих несовершенных определений обусловлено рядом факторов объективного и субъективного характера. Здесь сказывается сложность характера определяемого явления, существование многих связей и отношений (предопределяется различный выбор родового явления), недооценка одних и переоценка других свойств и признаков.

Наиболее удачным долгое время считалось определение правового акта, предложенное С.С. Алексеевым, по мнению которого, «правовой акт – это внешнее выражение воли государства и отдельных лиц, направленное на достижение определенного юридического эффекта»¹. Преимущество такого подхода к определению не только и не столько в его краткости, сколько в применении для его характеристики таких свойств, как «волевой характер акта» и «внешнее выражение воли». Указание на «определенный юридический эффект» является недостатком по нескольким причинам. Во-первых, в определении речь идет не о получении через правовой акт определенного юридического эффекта, а о том, что акт направлен на достижение эффекта. Во-вторых, одним из значений термина «эффект» является результат. В-третьих, в современной юридической литературе при характеристике правового акта принято говорить не о юридическом эффекте, а излагать его проявления другими словами, как установление правовых норм, их изменение, отмена, а также возникновение, изменение и прекращение конкретных правоотношений. С последними двумя претензиями можно согласиться, но первое замечание не совсем оправдано, так как в результате правоприменительной деятельности могут иметь место как исходные, так и производные решения, что не предполагает одномоментного наступления юридически значимых последствий. Позднее С.С. Алексеев изменил формулировку правового акта и предложил его развернутое определение. «Этим термином, – писал он, – обозначаются: а) действие (поведение), как

¹ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Свердловск. 1966. Вып. 3. С. 7.

правило, правомерное, т. е. юридический факт, являющийся основанием тех или иных правовых последствий; б) результат правомерного действия, т. е. юридически значимый, содержательный элемент правовой системы, вошедший в правовую ткань вследствие правотворческой, властной индивидуально-правовой или автономной деятельности субъектов; в) юридический документ, т. е. внешнее словесно-документально оформленное выражение воли, закрепляющее правомерное поведение и его результат».

Акты административного правоприменения, как и административные нормативные правовые акты, принимаются органами государственной власти и органами местного самоуправления и могут исходить от одних и тех же органов и должностных лиц. Так, Президент РФ и Правительство Российской Федерации, а также федеральные министерства принимают нормативные и ненормативные акты порой даже в одной и той же форме. В форму указов облакаются президентские решения нормативного и ненормативного характера. В постановлениях Правительства РФ присутствуют как нормативные правовые акты управления, так и акты оперативно-распорядительного характера. И, тем не менее, несмотря на отмеченное сходство, акты административного правоприменения представляют собой особый вид административно-правовых актов. Их своеобразие заключается в следующем:

акты административного правоприменения направлены на урегулирование конкретно-определенного правоотношения, тогда как норма административного права распространяет свое действие на множество типичных правоотношений;

в актах административного правоприменения адресат индивидуального властного воздействия официально определен;

актами административного правоприменения устанавливаются строго определенные права и обязанности физического или юридического лица, которые имеют место в условиях, указанных в акте правоприменения, либо вытекают из действующего законодательства.

Понятие акта административного правоприменения определить довольно непросто в силу того, что значение акта правоприменительной деятельности уполномоченного субъекта управления многосложно. Так, по мнению В.А. Юсупова, оно тройственно¹. Прежде всего, это одна из основных форм реализации права, которая обеспечивает

¹ См.: Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. М.: Юрид. лит., 1979. С. 100.

воплощение в поведении субъектов административно-правовых отношений правил, сформулированных нормой права. Можно сказать, что правоприменительный акт является объективированным выражением одной из двух сторон административно-правового регулирования – теории и практики, нормотворчества и правоприменения. При помощи индивидуальных актов правоприменения в каждом конкретном жизненном случае обеспечивается корректировка поведения субъектов общественных отношений в соответствии с требованиями правовой нормы. Иногда при формировании акта административного правоприменения субъекты выступают как равные. Акт правоприменения может основываться как на императивных (отношения власти – подчинения), так и на диспозитивных (отношения равенства и координации) началах. Сам характер исполнительной власти подразумевает превалирование императивных средств ее осуществления. Вместе с тем начала диспозитивности все шире используются в сфере публичного управления. Примером этому может служить использование в деятельности органов исполнительной власти административных договоров.

Значение акта правоприменительной деятельности состоит также и в том, что он, являясь формой подзаконного правового регулирования административных правоотношений, аккумулирует волевою энергию субъекта правоприменения, которая определенным образом изменяет общественно-правовые связи и преобразует их в соответствии с целями, заложенными в нормах административного права. Таким образом, являясь юридической формой реализации права, акт административного правоприменения проявляет и свою управленческую сущность.

Принятие индивидуально-определенного решения субъектом государственного либо муниципального управления направлено на изменение субъективных прав и обязанностей других участников властных отношений и влияет на их поведение в определенных ситуациях. Следовательно, акт применения права, с одной стороны, выступает средством организации осуществления правовых норм, с другой (и в этом главная его социальная ценность) – средством осуществления процесса управления. Здесь же заложена основа для следующего фактора, определяющего значение правоприменительного акта. Акт правоприменения, являясь самостоятельным звеном в механизме административно-правового регулирования, может быть охарактеризован как юридический факт.

Д.Н. Бахрах и С.Д. Хазанов, обобщив индивидуальные и нормативные административно-правовые акты в понятие «акты государственной администрации», в качестве содержательных признаков указывают такие, которые:

принимаются при осуществлении государственной административной власти, являясь при этом правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности;

подзаконны;

имеют официальный характер акта администрации;

реализуют властные полномочия при наличии одностороннего властного волеизъявления;

имеют правовой характер, если принимаются в установленном порядке и оформляются надлежащим образом;

влекут юридические последствия (устанавливают, изменяют нормы права; влекут возникновение, изменение, прекращение правоотношений; служат юридическими фактами)¹.

Разработка исследуемого определения через форму управленческой деятельности практиковалась в течение многих лет при формировании понятия актов государственного управления в работах отечественных административистов и, к сожалению, не получила должного методического обоснования. А.П. Корнев, обращаясь непосредственно к исследованию актов административного правоприменения, включил в определение наиболее значимые моменты: решение административно-правового дела, которое состоит в окончательной юридической квалификации фактических обстоятельств; действие компетентного органа или должностного лица; индивидуальное государственно-властное предписание, направленное на воплощение правил административно-правовой нормы в жизнь.

В п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ № 2 от 20 января 2003 г. имеет место следующее толкование нормативного правового акта: «под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение и действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом». Соответственно, исходя из того, что отсутствует офици-

¹ См.: Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации: учеб. пособие. Екатеринбург, 1999. С. 8–10.

альное формально-отраженное определение акта правоприменения и, в частности, акта административного правоприменения, большинство авторов, приведенных нами научных взглядов, отталкиваются от элементов исторически сложившейся теории административного акта, т. е. подтверждают его наиболее характерные признаки. При этом теоретическое осмысление с использованием герменевтических приемов дает возможность видеть смысловые различия, которые существуют между понятиями «действие по принятию решения», «индивидуально властное предписание» и «акт правоприменения».

Если исходить из того, что первое из указанных понятий охватывает завершающее правоприменительное действие, второе указывает на результат применения нормы административного права, то третье выражает результат решения по административно-правовому делу, рассматриваемый в единстве с его внешней, документальной формой. Отражение сущности явления через то, что выступает главным и неизменным позволяет сформулировать своего рода абстрактную модель последовательно включаемых в понятие акта административного правоприменения элементов: «действие – властное предписание – акт-документ».

Большинство определений административных индивидуально-правовых актов отражают наличие двух основных подходов. В одном случае это акты – действия, в другом акты – документы с возможными дополнениями (действие – волеизъявление, письменный акт). Настойчивое единение в определение правового акта терминов «действие» и «волеизъявление» верно, но оно несколько препятствует раздельной интерпретации этих элементов. Хотя в суде могут быть обжалованы не только действия государственных органов власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих, нарушающие права и свободы граждан, но и бездействие данных субъектов, т. е. невыполнение исполнительными органами публичной власти возложенных на них обязанностей. В таком случае надо понимать, что бездействия уполномоченных субъектов не образуют индивидуального правового акта, а образует его только решение судьи.

Не менее важно отметить положение о том, что это целенаправленное действие компетентного субъекта административного правоприменения. Определенного рода дискуссию в юридической литературе вызывают слова В.В. Лазарева, который в своей работе «Эффективность правоприменительных актов» указал, что «непосредственная цель правоприменения состоит в устранении имеющегося препят-

ствия в реализации правовых норм определенными субъектами. Это и составляет основную ценность правоприменительного акта». В своей более ранней работе он указывал на то, что основная цель актов правоприменения состоит в индивидуальном регулировании, казуальном воздействии на общественные отношения¹.

Конечно же, социальная ценность правоприменительной деятельности выражается в снятии противоречий между формальной определенностью нормы административного права и специфичностью ситуации, на которую она рассчитана. С помощью правоприменительного акта ослабляются или устраняются противоречия в виде коллизий административно-правовых норм, уточняются относительно-определенные правовые предписания. Исполнительные органы публичной власти, используя административные индивидуально-правовые акты, оптимизируют пути достижения цели. Вместе с тем не это составляет основное их назначение.

Основной целью актов административного правоприменения является вызов определенных правовых последствий, которые условно можно рассматривать как фактические и юридические. Юридические последствия фиксируются в официальном документе, удостоверяющим правоприменительный акт. Они указывают на правовое состояние адресата в результате индивидуализации требования нормы административного права. Некоторую специфичность в подтверждении содержания акта административного правоприменения имеют случаи с использованием устной формы предписания. Юридические последствия формируют либо изменяют в процедурном порядке административно-правовой статус адресата.

В зависимости от разновидности правоприменительного акта фактические последствия могут быть самыми разнообразными, но в любом случае они всегда выражены в поведении субъектов, которым адресовано властное веление по поводу обретения прав, соблюдения юридических обязанностей либо претерпевания определенных в законе лишений.

В своей работе «Основные начала административного права» А.И. Елистратов писал: «Под именем юридического акта понимается всякое действие, которое обнаруживает чью-либо волю вызвать правовое последствие. В юридическом акте проявляется не какая-либо государственная или иная подобная воля, но реальная человеческих индивидов. Она может быть волей одного определенного человека

¹ Лазарев В.В. Применение советского права. Казань: Изд-во Казанского ун-та, 1972. С. 60.

или согласованной волей нескольких или многих людей. Чтобы составить юридический акт, воля должна быть обнаружена вовне. Одно желание вызвать своим будущим действием какое-либо юридическое последствие еще не создает правового акта. Юридический акт является, таким образом, волеизъявлением, выражением воли»¹. Волевая природа правового акта подтверждается тем, что административно право реализуется посредством волеизъявлений, когда осознанное стремление уполномоченных субъектов к определенной цели переходит в сферу их социальной практики. Акты административного правоприменения проводят, а затем фиксируют волю компетентного органа, должностного лица для конкретной ситуации.

Отталкиваясь от сущности актов правоприменения, И.Я. Дюрягин отмечает, что сущность правоприменительных актов, как и применяемых норм, составляет государственная воля². Причем эта воля складывается из воли, выраженной в правовой норме и воли субъекта правоприменения. Воля адресатов не может характеризовать сущностную сторону правоприменительных актов. Наряду с общей волевой сущностью правоприменительных актов И.Я. Дюрягин выделил сущность другого порядка, а именно сущность отдельных видов правоприменительных актов. Эта мысль, безусловно, верна при некотором уточнении. Проблема в том, что государственная воля находит свое воплощение во всех правоприменительных актах органов государственной власти. Так как нашей задачей является определение сущности актов административного правоприменения и отличия их от нормативных и других отраслевых правоприменительных актов, то следует сконцентрировать внимание на том первостепенном, без чего они не могут существовать как самостоятельный вид.

Вышеприведенные положения объясняют общее понятие индивидуально-правового акта через действие-волеизъявление. Отсюда объяснимо определение акта административного правоприменения через властное действие компетентного органа или должностного лица, направленного на образование определенных правовых последствий. Однако отражение содержания акта административного правоприменения только посредством квалифицированного волеизъявления не является достаточно полным. Существование индивидуально-

¹ См.: Елистратов А.И. Основные начала административного права. 2-е изд., испр. и доп. М.: Г.А. Леман и С.И. Сахаров, 1917. С. 133.

² Дюрягин И.Я. Применение норм советского права. Теоретические вопросы. Свердловск: Сред-Урал. кн. изд-во, 1973.

го административно-правового акта не завершается с выполнением компетентным субъектом властного действия.

В соответствии с предложенной логической моделью, следующим элементом в содержании акта административного правоприменения выступает «властное предписание». Дозволение, разрешение и запрет выступают первичными способами воздействия на поведение субъектов административно-правовых отношений. Соглашаясь с мнением С.С. Алексеева о том, что «троица» (позитивные обязывания, дозволения и запреты) образуют глубинный слой механизма правового регулирования¹, необходимо подчеркнуть, что именно они раскрывают исходные юридические начала административно-правового регулирования. Позитивные обязывания, чаще рассматриваемые как предписания, при всей их необходимости и важности занимают в системе права несколько обособленное место. Они по своим определяющим характеристикам являются не социально-правовым регулятором, а государственно-правовым регулятором, другими словами, формой государственно-властного функционирования. В теории государства и права, являясь самостоятельным способом правового регулирования на фоне общего дозволения и общего запрета, они не всегда находят достаточные основания для своего воплощения. С одной стороны, предписание поглощается глубинной связкой права «дозволение-запрет». С другой стороны, в своем содержании оно может варьировать до бесконечности, включая в себя запреты (негативные приказы) и дозволения.

Обоснование роли предписания в административно-правовой среде являлось уделом теории административного права и значимость такого способа правового регулирования объясняется тем, что осуществление управления как организующей целенаправленной деятельности немислимо без властного установления должного поведения, без компетентного веления, исходящего от управляющего к управляемому. В трудах современных ученых предписание рассматривается как обобщающее понятие, которое может быть использовано при характеристике любого способа правового регулирования.

В анализируемом определении акт административного правоприменения рассматривается пока только в качестве результативного властного действия. Однако, основываясь только на таком подходе, сложно объяснить силу действия правоприменительного акта после состоявшегося волеизъявления компетентного субъекта. Еще сложнее

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2002. С. 270.

объяснить положение, связанное с тем, что акты административного правоприменения имеют силу и после реорганизации или ликвидации компетентного органа, либо упразднения должности с юрисдикционными полномочиями. Как это, например, происходит в связи с реализацией Указа Президента РФ № 314 «О системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации»¹. Также непросто понять положение, закрепленное в ст. 4.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которому постановление о применении меры административного наказания в течении года обеспечивает, так называемое, «состояние наказанности» лица, совершившего административное правонарушение. Юридическая состоятельность такого положения вещей объясняется наличием акта-документа, который, с одной стороны, является логическим продолжением волеизъявления, а с другой – условием воплощения властного предписания. В этом довольно точно отражается содержание термина «документ», который в переводе с латинского языка (*documentum*) означает доказательство, свидетельство. Вопрос о едином понятии юридического письменного документа во всех отраслях законодательства требует внимания законодателя. Свойства и признаки документов называются по-разному в зависимости от того, как и какие документы используются в отрасли права.

Современные технические возможности обращения с информацией уже не позволяют использовать определение документа по правилам ГОСТ 16487.70: «средства фиксации в письменном виде сведений о фактах, событиях, явлениях объективной действительности и мыслительной деятельности человека». Федеральным законом от 29.12.1994 № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» документ определяется как «материальный носитель с зафиксированной на нем информацией в виде текста, звукозаписи (фонограммы), изображения или их сочетания, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях общественного использования и хранения»². Такая формулировка не способствует использованию современных технических возможностей для закрепления и выражения волеизъявления субъектов права в процессе правоприменения. Однако приходится констатировать то, что большинство властных действий в

¹ О системе и структуре органов исполнительной власти Российской Федерации: указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. от 28.09.2017). Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об обязательном экземпляре документов: федер. закон от 29 дек. 1994 г. № 77-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 1995. № 1. Ст. 1.

сфере административного правоприменения обязательно облекаются в процессуальный документ (приказ, распоряжение, постановление, определение). И это дает основания некоторым ученым формулировать на основе акта-документа развернутое определение понятия правового акта. Так, например, по словам Ю.А. Тихомирова и И.В. Котелевской «правовой акт, есть письменный документ, принятый уполномоченным субъектом права (государственным органом, местным самоуправлением, институтами прямой демократии) имеющий официальный характер и обязательную силу, выражающий властные веления и направленный на регулирование общественных отношений»¹. Согласно данному определению правовой акт выражает властные веления, что присуще далеко не всем правовым актам, а в большей степени актам исполнительных органов публичной власти и местного самоуправления, что указывает на наличие самостоятельного признака акта административного правоприменения, т. е. индивидуального правового акта.

Несмотря на то, что акт-документ выражает волю субъекта, компетентного применять норму административного права, он остается только документом. Властное веление не может отождествляться с закрепляющей его процессуальной формой. При формулировании понятия на основе акта-документа давать общую характеристику акту административного правоприменения методологически не обоснованно еще и потому, что, во-первых, в современной правоприменительной практике используются новые технические возможности закрепления властного волеизъявления субъектов правоприменения. Во-вторых, как во внешней, так и во внутренней сферах администрирования применяются не отраженные формально устные распоряжения, приказы и другие виды решений, имеющие соответствующий юридический и фактический результат.

Рассмотрение в качестве индивидуального административно-правового акта конклюдентных действий или устных распоряжений соответствующих субъектов административно-правовых отношений образуют некоторую дискуссию. Например, по мнению В.М. Сырых, жест сотрудника полиции, которым он требует от водителя прекратить движение автомашины (или иные действия), не является правоприменительным актом. Это конкретное правоотношение, которое возникает между работником полиции и водителем автомашины при осуществлении первым государственно-властных полномочий. Пра-

¹ См.: Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учеб.-практ. пособие. М.: Юрид. колледж МГУ, 1995. С. 14.

воприменительный акт может возникнуть лишь при условии привлечения водителя к административной ответственности за совершенное нарушение правил дорожного движения. Другими словами, автор считает, что в таком случае имеет место не применение права, а другая форма его реализации – использование. Получается так, что такая точка зрения вполне обоснована даже в рамках нашего рассуждения об элементах модели акта административного правоприменения. Письменная словесно-документальная форма отсутствует, а суждение о том, что «устные акты не являются менее значимыми» требует дополнительной аргументации.

Учитывая, что в теории права и административного права акты правоприменения обычно предполагают письменное отражение и имеют юридическую силу только тогда, когда в соответствующем процессуальном порядке оформлены. Однако нельзя также игнорировать и наличие недокументированных устных приказов и распоряжений. Специфика функций, задач и характер деятельности исполнительных органов публичной власти не дает оснований рассчитывать на то, что когда-либо станет возможным отказаться от использования устных индивидуально-правовых актов. Безусловно, там, где это возможно, замена устных актов административного правоприменения актами-документами должна иметь место. Хотя в отдельных случаях нельзя исключать и целесообразность обратного процесса.

Для того чтобы ответить на вопрос о том, является ли акт-документ основным содержательным элементом в модели акта административного правоприменения, проанализируем ситуацию, которая предполагает отмену индивидуального акта правоприменения. Что подлежит отмене: действие компетентного субъекта, применившего норму административного права, акт-документ или что-то иное?

Отменить уже совершенный волевой акт (действие) невозможно. Действие можно прекратить до его окончания. Документ как материальный носитель юридически-значимой информации также невозможно отменить. Действие (волеизъявление) компетентного субъекта по применению нормы административного права, направленное на достижение правового результата, воплощенное во властном предписании, образует обязательное веление, которое закрепляется в акте-документе. В результате можно ответить не только на поставленный вопрос, но и получить возможность сделать ряд важных выводов. Во-первых, отменяется не действие компетентного субъекта и не документ, а появившееся в результате волеизъявления властное веление, которое фиксируется в документе. Во-вторых, признание того, что

первые два элемента модели «действие» и «властное предписание» выступают суть-образующими и суть-содержащими, ни в какой мере не принижает значимости акта-документа. В-третьих, определение акта-документа в качестве структурного, но факультативного элемента модели делает обоснованным использование в правоприменительной практике устного либо конклюдентного акта административного правоприменения. В-четвертых, основываясь на приведенных выше аргументах, можно с уверенностью заявить, что главным и неизменным в акте административного правоприменения, т. е. его сутью, является властное веление, в какой бы форме оно не проявлялось.

Таким образом, использование метода моделирования дает возможность сформулировать первичное (модельное) определение акта административного правоприменения. На основании изложенного таковым можно считать действие компетентного субъекта, выраженное в юридически властном велении, которое имеет преимущественно документальное оформление. Базисное определение акта административного правоприменения имеет конкретное методологическое значение и способствует поиску оптимального, важного для науки и современной правоприменительной практики определения.

Общий анализ имеющихся место научных взглядов о характерных признаках актов правоприменительной деятельности позволяет содержательно наполнить и творчески обосновать полное определение акта административного правоприменения. Автором наиболее емкого перечня признаков правового акта управления можно назвать Ю.Н. Старилова, который определил, что административному акту присущи следующие характерные признаки:

представляет управленческое решение, которое является результатом спланированных и предпринятых действий со стороны уполномоченных субъектов публичного управления;

принимается уполномоченным субъектом в пределах предоставленной законом и иными нормативными актами компетенции;

принимается в одностороннем порядке;

является юридически властным волеизъявлением и представляет собой реальное действие;

устанавливает обязательные правила поведения и регламентирует конкретные (единичные) управленческие отношения;

определяет границы должного поведения субъектов в сфере государственного управления;

представляет собой разновидность юридически значимых документов;

имеет специальную форму и порядок принятия (утверждения);
в качестве самостоятельного признака указывает законность и подзаконность правового акта управления.

Несколько иное определение акта правоприменительной деятельности органов государственного управления сформулировал В.В. Лазарев, который называет следующие его характерные черты:

реализация принципов и функций государственного управления;
реализация компетенции органа государственного управления, которая представляет собой систему полномочий этого органа по осуществлению государственной власти;

юридические формы реализации норм материального и процессуального права;

наличие государственно-властных полномочий у органов государственного управления обеспечивает властность издаваемых ими актов;

направленность на возникновение, изменение или прекращение субъективных прав и обязанностей органов управления, должностных лиц, организаций и граждан;

однократность использования в течение определенной ситуации.

На эти характерные признаки акта применения правовой нормы еще пятьдесят лет назад указывал Ю.А. Соколов¹.

Д.Н. Бахрах в характеристике актов государственной администрации отметил ряд особенностей:

они являются правовой формой исполнительно-распорядительной деятельности;

соответствуют действующим законам, т. е. подзаконны;

носят официальный характер (издаются уполномоченным лицом при исполнении служебных обязанностей);

опираются на властные полномочия автора и являются односторонним властным волеизъявлением;

принимаются в установленном порядке и надлежащим образом оформляются;

влекут юридические последствия.

В качестве основных признаков административного правоприменения А.П. Корнев определил следующие:

имеют индивидуальный характер, т. е. направлены на решение определенного управленческого дела и на конкретного адресата;

¹ Соколов Ю.А. О специфических признаках актов применения правовых норм // Советское государство и право. 1954. № 8. С. 80–81.

имеют юридическую природу и обладают государственно-властным характером;

издаются в результате либо согласования воли субъекта применения с волей другого участника правоотношений, либо одного волеизъявления субъекта правоприменения;

влекут возникновение, изменение или прекращение административных правоотношений;

носят творческий характер, так как субъект правоприменения обязан избрать оптимальный вариант индивидуальной регламентации.

Предложенная методика изучения мнений различных ученых не позволяет сформировать искомое определение через простую сумму признаков, так как представленные научные взгляды, во-первых, представляют различные этапы становления теории административного права, во-вторых, для их обоснования авторами использовались разные методологические подходы.

Результаты проведенного анализа позволяют констатировать бесспорность первичных выводов об элементах абстрактной модели содержания акта административного правоприменения, а также сделать вывод о том, что при формулировании общего понятия акта административного правоприменения следует учесть следующие обстоятельства.

1. В актах административного правоприменения реализуются функции государственного управления и местного самоуправления.

2. В актах административного правоприменения реализуется компетенция суда (судьи), органа государственного или муниципального управления, их должностных лиц. Каждый из указанных субъектов может издавать правоприменительные акты только по определенному кругу вопросов. Компетенция как социально-юридическое явление «привязана» к конкретному органу или должностному лицу. Она выражает его правовую специфику как элемента сложной социальной системы.

3. Акт административного правоприменения не может быть охарактеризован как механическая информация о волеизъявлении компетентного субъекта. Субъект применения права творчески формирует содержание акта таким образом, чтобы в нем сочетались интересы всех участников административно-правовых отношений с учетом воли законодателя.

4. Правоприменительные акты выступают в качестве юридической формы реализации материальных и процессуальных норм административного права. Материальные нормы административного права

оказывают влияние на содержание правоприменительного акта, а административно-процессуальные определяют его форму. В зависимости от объекта и цели административно-правового регулирования в правоприменительном акте отражается либо диспозиция, либо санкция административно-правовой нормы.

5. Правоприменительные акты являются разновидностью подзаконной административно-правовой регламентации. Они объективируют властную волю субъекта правоприменения, направленную на воплощение в жизнь целей и задач, предусмотренных нормой права.

6. Акты административного правоприменения можно охарактеризовать как юридические факты, поскольку с ними связано возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений.

7. Акты административного правоприменения всегда обращены к конкретным адресатам. Конкретность является существенной особенностью содержательной стороны правоприменительного акта, которая дает возможность отграничить его от административного нормативного правового акта. Конкретность положений правоприменительных актов заключается в том, что их адресатом является определенное лицо (физическое или юридическое). В этих актах могут быть определены формы конкретных действий либо конкретные условия.

8. Наличие властных полномочий у субъектов правоприменения обеспечивает властность издаваемых ими актов.

Кроме перечисленных характерных свойств акта административного правоприменения, на наш взгляд, необходимо отметить еще одно, которое не нашло отражения в предложенных авторских взглядах. Данный вид отраслевых правоприменительных актов обладает свойством правового генезиса. Правоприменительная деятельность выступает важным связующим звеном между практикой реализации административно-правовых норм и правотворческой деятельностью государства, обеспечивая их единство и взаимодействие в вопросах правового регулирования. Она не только создает необходимые управленческие предпосылки для оптимальной реализации воли законодателя, позволяет сосредоточивать государственные усилия на наиболее важных участках административно-правового регулирования, но и стимулирует принятие таких правовых предписаний, которые в наибольшей мере отвечают задачам правового регулирования и при этом учитывают возможности и потребности юридической практики. Практическая направленность исходящих от компетентных субъектов административного правоприменения предложений и рекомендаций

по совершенствованию действующего законодательства способствует преодолению его декларативности и повышает результативность правового регулирования.

Опыт государственного и муниципального управления показывает, что при ненадлежащем учете возможностей правоприменения чрезмерное увлечение правотворчеством приводит к резкому разрыву между декларируемыми правами, свободами, обязанностями и практикой их реализации. А это не только не способствует становлению законности и правопорядка в обществе, но и усиливает нигилистические настроения у населения, снижает авторитет власти. Преодоление такого состояния возможно на пути более тесного сотрудничества субъектов правотворчества и правоприменения в вопросах формирования стратегии и тактики правового регулирования общественных отношений.

Так, например, отзывы потенциальных субъектов реализации юрисдикционных полномочий в сфере охраны общественного порядка показывают, что многие из них не понимают практической направленности такого вида административного наказания как предупреждение. Часто реализуемое в правоприменительной практике положение ст. 2.9 Кодекса РФ об административных правонарушениях (объявление устного замечания правонарушителю) обусловлено субъективным усмотрением в определении критериев малозначительности нарушения. Следует отметить, что по данному вопросу нет конкретной ясности и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Анализ применения административного наказания за совершение мелкого хулиганства показал, что количество правоприменительных актов (постановлений) незначительно и причиной тому является включение законодателем в гипотезу ст. 20.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях условия демонстративности нарушения общественного порядка. При этом совершенно неясно, какие действия следует считать как совершенные демонстративно. Помимо уже указанной проблемы, некоторую безысходность образуют такие составообразующие понятия как «нецензурная брань» и «общественное место». Законодательное определение перечня общественных мест и нецензурных слов не только не решит проблему, но и усугубит ее. Официальный перечень оставляет потенциальному правонарушителю возможность уходить от административной ответственности при ис-

пользовании нецензурных слов, не вошедших в перечень или при совершении правонарушения в законодательно не утвержденных местах.

Подводя итог появилась возможность дать следующее полное определение изученному понятию. Административный правоприменительный акт – это основанное на законе квалифицированное действие компетентного субъекта, влияющее на состояние административно-правовых отношений, имеющее целью вызвать определенные правовые последствия и выраженное в документально-оформленном конкретном юридически властном велении.

§ 4. Функциональный анализ и основания классификации актов административного правоприменения

Место актов административного правоприменения и их функций в структуре правоприменительной политики обусловлено важностью и сложностью задач механизма административно-правового регулирования. Характер влияния правоприменительных актов на систему общественных отношений в сфере публичного администрирования можно выявить путем исследования их функций. Анализ таковых дает возможность не только глубже понять назначение актов административного правоприменения, но и выявить нерешенные проблемы в материальном и административно-процессуальном правовом регулировании, определить средства его совершенствования.

Функции актов административного правоприменения тесно связаны с функциями таких категорий, как право, норма права, правосознание и др. Научная ценность категории «функция правоприменительного акта» в административном праве состоит, в первую очередь, в том, что она отвечает на вопрос: каково предназначение и роль правоприменительного акта в механизме административно-правового регулирования. При этом принципиально важно обратить внимание на то, что, во-первых, функции как таковые присущи всем правовым актам, поскольку каждый из них представляет собой волеизъявление, обязательное для исполнения юридическими и физическими лицами, которым данный акт адресован. Во-вторых, функции правоприменительных актов призваны отражать основные черты принимаемых актов-документов, их природу и строгую направленность на осуществление стоящих перед ними задач. В-третьих, через функции отражаются основные направления воздействия этих актов на

общественные отношения, вытекающие из их сущности, целей и назначения в обществе.

Акты административного правоприменения и вновь возникающие либо изменяющиеся на их основании административно-правовые отношения образуют своего рода социальную систему. Результативное административно-правовое воздействие на данную систему (сферу) носит характер функциональной связи и является отражением влияния административного права на общественную жизнь в целом. Поскольку акты административного правоприменения основываются на властных полномочиях органов государственной власти и являются их формой выражения, то это позволяет административно-правовой системе воздействовать на большой объем общественных отношений.

Объективное формирование понятия «функции акта административного правоприменения» возможно при условии использования следующих методологических положений:

1. Функция всегда связана с удовлетворением определенной общественной потребности, так как главное для функции правоприменительного акта – это удовлетворение социальной потребности.

2. Всякую функцию акта административного правоприменения следует рассматривать как сложное структурное явление, включающее в себя социальное назначение, т. е. сущностную (обязательную) составляющую и утилитарное проявление (действие) по реализации ее назначения в качестве элемента, выражающего ее практическую действительность.

Более подробное исследование функции акта административного правоприменения приводит к пониманию того, что каждый из названных компонентов функции, в свою очередь, имеет собственное сложное строение. Очевидную сложность образуют фактические действия по реализации социального назначения, которое включает в себя такие компоненты, как предметная направленность функционального воздействия, цели воздействия, форма и способ воздействия акта административного правоприменения на общественные отношения. Каждый волевой акт направлен на достижение той или иной цели, которая по своей природе является субъективной категорией, но определяется объективной действительностью. По мнению Д.А. Керимова, цель в праве – это идеальная реализация объективной возможности должного поведения членов общества. Фактической же реализацией

данной объективной возможности, содержащейся в праве, является практическое осуществление права¹.

Отсюда становится понятным, что функция акта административного правоприменения представляет собой богатое содержанием явление, включающее в себя определенный комплекс элементов и связей. На сложный состав функций исследуемого явления указывается в научных трудах Ф.А. Григорьева, В.В. Лазарева, В.А. Юсупова, В.М. Горшенева, Ю.Н. Старилова. Функция действительно аккумулирует в себе как содержание деятельности, так и формы этой деятельности. Такой методологический прием позволяет вникнуть в содержание каждой функции акта административного правоприменения. В то же время, как справедливо отмечает Ю.Н. Слепченко, «он позволяет скорректировать суждения некоторых ученых о существовании особых, так называемых «целевых функций». Бесцельных функций быть не может, возможна «бесцельная» деятельность. Но такая деятельность дисфункциональна»².

3. Спор ученых вокруг функций отдельных элементов системы права сегодня практически не касается понятия и классификации функций права. Научная полемика не нарушает общей точки зрения. Однако, что касается функций правоприменительного акта, то необходимо подчеркнуть сочетание в классическом понимании функции права и единство двух моментов: а) назначения административного права в обществе; б) основные направления его воздействия на общественные отношения. Проблема просматривается во взглядах ученых, которые в определении функции указывают на действия по организации общественных отношений³ либо ограничивают правовое воздействие рамками организации (упорядочения) общественных отношений. Такой подход наряду с регулятивными функциями изначально ограничивает возможность выделения функций охранительного характера. Под правовым воздействием следует понимать весь спектр форм влияния права на общественные отношения.

4. В понятие функции следует включать только то, что непосредственно характеризует акт административного правоприменения, выражает его специфику. Результат влияния правоприменительного

¹ См.: Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М.: Аванта+, 2000. С. 294.

² См.: Слепченко Ю.Н. Запреты в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 125.

³ См.: Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980; Филимонов В.Д. Охранительная функция уголовного права. СПб., 2003.

акта на социальную действительность лежит за пределами понятия его функции. При характеристике его функций за основу следует считать юридический результат воздействия на общественные отношения, что дает возможность выяснить то, для чего образована норма административного права. Результат административно-правового воздействия имеет важное значение для характеристики и определения природы правоприменительного акта.

5. Функция всегда производна от определенного основного явления¹. Связующим звеном между сущностно-субстанциональным и функциональным анализом является исследование свойств объекта. Между сущностью и функциями акта административного правоприменения лежат его свойства. В философском понимании «функция» в самом общем смысле определяется как «внешнее проявление свойств какого-либо объекта в данной системе отношений»². В отношениях с объектами функционального воздействия свойства акта административного правоприменения проявляются не все, а какая-то их часть. Это обстоятельство ложится в основу выделения конкретных функций правоприменительного акта.

Исследованные в предыдущем параграфе свойства, которые непосредственно вызывают отношения правоприменительного акта к объектам функционального воздействия, являются основанием функции. Эти свойства объективно присущи акту административного правоприменения и заложены в нем изначально. Пока нет объекта функционального воздействия, указанные свойства существуют как возможность, предрасположенность, потенциальная способность.

Свойства акта административного правоприменения, понимаемые как потенциальные возможности регулировать общественные отношения в комплексе с его социальным назначением, в функции акта административного правоприменения образуют сущностную сторону. Через способности и социальную потребность происходит преобразование сущности актов административного правоприменения в их функциональную деятельность, в конкретные взаимодействия. В структуре функции правоприменительного акта свойства и социальное назначение упорядочивают воздействие на отношения, являясь его компонентами и придавая объективный характер, в то время, как другой компонент функции – деятельность – субъективна по своей природе.

¹ Абрамов А.И. Понятие функции права // Журнал российского права. 2006. № 2. С. 74.

² См.: Философский словарь. 5-е изд. / под ред. И.Т. Фролова. М., 2016.

Сказанное позволяет сформулировать ряд выводов, относящихся к методологии функционального анализа актов административного правоприменения.

1. Функции в самом общем смысле – это специфические проявления свойств акта правоприменения.

2. В силу высокой абстрактности философского понятия функции, определение функции акта административного правоприменения через «проявление свойств» может показаться недостаточным для выявления ее качественной определенности. Вместе с тем каждая функция акта административного правоприменения включает в себя сущностные обязательные свойства и его социальное назначение, которые, являясь основанием функции, характеризуют ее с позиций «должного» предназначения акта административного правоприменения в механизме административно-правового регулирования.

3. При наличии свойства воздействовать на общественные отношения, поведение граждан, должностных и юридических лиц необходимой стороной функции акта административного правоприменения является реализация этих свойств в отношениях с объектами функционального воздействия, которая характеризует функцию с позиции «сущего», т. е. фактического действия.

4. Объективную направленность функциям акта административного правоприменения задают общественные отношения, регулируемые и охраняемые нормами административного права. Это один из основных критериев классификации функций. Однако необходимо понимать, что направление воздействия в функциях содержит три важные (но не исчерпывающие функцию) характеристики: а) направленность функционального воздействия на определенный объект; б) целевая направленность воздействия в рамках функции; в) направленность воздействия на определенный результат (им выступают в основном те же отношения, только преобразованные в результате функционального воздействия).

С учетом изложенного можно предложить следующее определение: функции акта административного правоприменения – это обусловленные его сущностными свойствами и социальным назначением направления воздействия на общественные отношения, поведение физических и юридических лиц в сфере административно-правового регулирования.

Функции акта административного правоприменения представляют собой не просто набор разрозненных направлений воздействия на интересы субъектов общественных отношений. Это система, кото-

рая обусловлена рядом факторов и, прежде всего, слаженностью элементов механизма административно-правового регулирования.

Основная функция акта административного правоприменения вытекает из его цели, которая заключается в ослаблении или устранении противоречий в виде коллизий административно-правовых норм и уточнении относительно-определенных правовых предписаний. Субъекты применения норм административного права, используя правоприменительные акты, оптимизируют пути достижения цели. Другими словами, основной целью акта административного правоприменения является вызов определенных правовых последствий, создание условий для удовлетворения интересов субъектов административно-правовых отношений.

Не отвергая укоренившегося в юридической литературе мнения о свойственности любому правоприменительному акту регулятивной и охранительной функций, рассмотрим вопрос не с позиции формы правоприменительной деятельности, а с учетом того, результатом какого типа управленческой деятельности является акт административного правоприменения. Ссылаясь на авторитетное мнение С.С. Алексеева, отметим, что по своему социальному содержанию применение административного права, как и правотворчество, представляет собой управленческую деятельность – одну из разновидностей социального управления. С учетом того, что применение административного права можно рассматривать как управление специализированного характера, которое нацелено на обеспечение строгого воплощения в жизнь правил, закрепленных в нормах административного права, следует с максимальной полнотой учитывать отмеченную выше принадлежность применения норм административного права к социальному управлению. Разрабатываемые в этой науке положения об информации, управленческом процессе, стадиях управления и т. д. в ряде случаев дают возможность найти новые грани при освещении вопросов применения права. В частности, как и в любом процессе социального управления, центральным звеном правоприменительной деятельности должно быть признано управленческое решение. Следовательно, на применение данного вида правовых норм могут быть распространены понятия и характеристики науки управления.

При обращении к данной проблеме целесообразно зафиксировать определенную свойственность функций социального управления правоприменительному акту. В рамках изучения данного понятия выступают такие функции как сбор и обработка информации, организация, распорядительство, надзор и контроль. Существенным для рас-

смаатриваемого вопроса является и то, что функции акта административного правоприменения проявляются в его непостоянных внешних свойствах, часто необходимых для административно-правового регулирования. Это образует возможность наряду с общими выделить также и специальные функции.

Сбор, получение, обработка и анализ информации, которая необходима для осуществления публичного администрирования, обуславливает информационную функцию актов административного правоприменения. Формально зафиксированное решение (акт-документ) доводит волю уполномоченного субъекта (должностного лица органа исполнительной власти, судьи либо коллегиального органа) до сведения субъектов, которым она корреспондируется. Кроме того, информационная функция обеспечивает условие, при котором люди могут получать информацию по результатам обобщения и анализа результатов правоприменительной практики. Это способствует знанию структуры органов власти и управления, правильному суждению о том, что правомерно и что запрещено, как можно поступать и как нельзя действовать, какие последствия возможны в случае совершения того или иного поступка.

Социально-значимая часть данной функции предполагает возможность выделения специальной правогенерирующей функции. Правоприменительные решения в сфере публичного администрирования систематизируются и обрабатываются, что способствует выявлению и обобщению закономерностей применения норм административного права. Сведения любого из видов социальной практики (в том числе административной) выступают сигналом для законодателя. Ценность проблемной информации, содержащейся в актах применения состоит в том, что она отражает состояние правового обеспечения любой из стадий процесса правоприменения.

Организационная функция акта административного правоприменения в своем общественно-социальном значении проявляется во властных решениях по формированию системы административно-правового регулирования. В поведенческом содержании она упорядочивает управленческие отношения между субъектами на основе установленных принципов и подходов, определяет структуру управляющей и управляемой систем по финансовым, методическим, кадровым вопросам и иным общим функциям управления.

Функции такого характера более свойственны формированию организационных идей в оперативно-распорядительной (несудебной) сфере правоприменения. Они как бы обеспечивают в решении даль-

нейшую реализацию цели. Однако это также могут быть идеи организации юрисдикционного процесса правоприменения, идеи об установлении, изменении или прекращении отдельных процессуальных действий. Их особенностью является то, что они всегда конкретизированы, содержат точное указание на субъекты или объекты административных правоотношений.

Реализация полномочий компетентных субъектов административного правоприменения обычно сопровождается появлением индивидуальных правовых актов, которые содержат элементы распорядительства. Ненормативные акты могут быть приняты государственными или муниципальными органами, которые наделены законом или иным нормативным правовым актом функциями контроля, учета, распределения. Например, налоговыми органами, органами валютного контроля, Центральным Банком России, органами, осуществляющими государственную регистрацию, таможенными органами и антимонопольными органами. Так, для контрольно-надзорной функции характерны распоряжения и приказы¹, предписания², постановления³, направленные в своем содержании на установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы административно-правового регулирования и ее структуры требуемому состоянию, а также оценку результатов конкретных действий субъектов административно-правовых отношений. Контроль свойственен любой социальной системе, любому виду человеческой деятельности. Функция по контролю и надзору в соответствии с Указом Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» включает непосредственно административный надзор, лицензионно-разрешительную и регистрационную деятельность.

Доктрина российского административного права не столь однозначно трактует интересующую нас функцию. Во многом это связано со сложившейся в годы советской власти системой и структурой исполнительной власти, когда органы государственного надзора входили

¹ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2001. № 33, ч. 1. Ст. 3436.

² См.: Об утверждении Положения о лицензировании деятельности в области использования источников ионизирующего излучения: постановление Правительства РФ от 25 февр. 2004 г. № 107 // Собр. законодательства РФ. 2004. № 9. Ст. 789.

³ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения: федер. закон от 30 марта 1999 г. № 52 // Собр. законодательства РФ. 1999. № 14. Ст. 1650.

ли в системы соответствующих министерств, и одновременно существовал самостоятельный надзорный орган. Инспекции не только осуществляли надзор и надведомственный контроль, но и устанавливали нормы и правила, осуществляли административную юрисдикцию.

В научных исследованиях, посвященных деятельности органов государственного управления, сложилась определенная противоречивость мнений о месте административного надзора, лицензионно-разрешительной и учетно-регистрационной деятельности и их соотношении. Ю.М. Козлов включил в перечень наиболее распространенных в практике государственно-управленческой деятельности административно-правовых методов такие понятия как административный надзор, лицензирование и регистрацию в качестве самостоятельных методов управления¹. А.Т. Дмитриев рассматривает выдачу разрешений, регистрацию, лицензирование как методы реализации административного надзора². По мнению же А.Н. Орлова, надзор за соблюдением правил и условий разрешенной (при лицензировании) деятельности является самостоятельной стадией лицензионного производства, поскольку он начинается после исполнения решения о выдаче лицензии (разрешения) индивидуальному предпринимателю или юридическому лицу³. А.В. Гуцин утверждает, что лицензирование представляет, с одной стороны, осуществление мероприятий, связанных с предоставлением субъекту экономической деятельности (разрешения на эту деятельность), а с другой – осуществление надзорной (контрольной) деятельности за соблюдением экономическим субъектом определенных требований и условий, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства.

Такой разброс мнений вызван тем, что лицензирование какого-либо вида деятельности и последующий административный надзор за соблюдением условий лицензирования часто входят в компетенцию одного государственного органа. Правильнее было бы сказать, что лицензирование поручается органу, осуществлявшему надзор в регулируемой сфере деятельности.

Административный надзор и лицензирование взаимообусловлены. Разрешительная система неразрывно связана с социальной дея-

¹ См., например: Административное право: учеб. / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М.: Юрист, 1999. С. 289, 290.

² См., например: Дмитриев А.Т. Правовые и организационные проблемы административного надзора органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 130.

³ См., например: Орлов А.Н. Теория и практика правового регулирования лицензионных отношений в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 134.

тельностью людей, потенциально несущей в себе угрозу жизненно важным интересам личности, общества, государства¹. Административный надзор также осуществляется в тех сферах социальной деятельности людей, где присутствует потенциальная опасность для жизни, здоровья и нравственности людей, имущества, окружающей среды. Часто эта деятельность связана с эксплуатацией источников повышенной опасности. Надзорная и разрешительная деятельность имеют единый специальный объект – юридические нормы, регулирующие соответствующие виды деятельности. Но это вовсе не служит основанием для утверждения, что административный надзор и лицензионно-разрешительная деятельность представляют тождественную деятельность. Границы объектов надзорной деятельности шире и позволяют реализовать полномочия за пределами компетентного ведомства, а процесс лицензирования заканчивается с выдачей лицензии и уступает место надзору.

Есть все основания рассматривать выдачу лицензии как проявление правонаделительной функции. Вышесказанное позволяет довольно уверенно утверждать, что и регистрационная деятельность, которая занимает значительный объем в правоприменительной деятельности органов публичной администрации, тоже является проявлением данной функции. Поскольку она выражается в официальном легальном признании правоспособности юридического или физического лица, законности их действий. Ведение реестров, регистров и кадастров осуществляют как федеральные службы, так и федеральные агентства.

Часто акту регистрации предшествует проведение проверок документов или реального положения дел, соответствия регистрируемого объекта требованиям правил, норм, стандартов, т. е. контрольно-надзорная деятельность. Все это служит основанием для вывода о том, что лицензирование и регистрация проявляются в фактическом содержании общей контрольно-надзорной функции и по своей социальной значимости могут рассматриваться как специальные функции. Однако для такого утверждения необходимо определиться с тем, насколько обоснованным будет включение юрисдикционного механизма в завершающий этап контрольно-надзорной деятельности?

Ряд ученых придерживаются мнения, что лишь наделение субъектов государственно-властными, правоприменительными полномочиями позволяет обеспечить нормальное функционирование каналов обрат-

¹ Орлов А.Н. Указ. соч. С. 34.

ной, параллельной распределительной связи и оптимальную работу всей системы управления. Такой правоприменительной деятельностью является юрисдикция, которая обязательно предполагает наличие правового спора (правонарушения), состязательную процедуру разрешения соответствующего дела, определение в рамках закона меры ответственности конкретного правонарушителя.

В тоже время в юридической литературе присутствуют научные взгляды, согласно которым полномочия по применению административных санкций являются самостоятельным блоком компетенции и надзорными полномочиями не охватываются. Функции административного надзора ограничены предупреждением, выявлением и пресечением правонарушений, предотвращением их вредных последствий и созданием условий для реализации соответствующими органами своих юрисдикционных функций¹. Включая в административный правонаделительный процесс разрешительное и регистрационное производство, И.В. Панова подчеркивает, что это вид административно-процессуальной деятельности, регламентирующей правоприменительную, неюрисдикционную деятельность широкого круга исполнительных органов публичной власти.

К числу немногих усилий по устранению этой коллизии следует отнести замечания, сделанные А.П. Шергиным, который отметил, что, не отрицая важности контрольно-надзорной деятельности в борьбе с правонарушениями, не следует все же отождествлять ее с юрисдикцией. Контрольно-надзорная деятельность не может выполнять функции возложения ответственности. Процесс применения любого наказания выходит за рамки надзорной деятельности и представляет собой самостоятельную форму административной деятельности².

Основываясь на приведенных выше аргументах, можно с уверенностью сказать, что наряду с информационной, организационной, распорядительской и контрольно-надзорной функциями, акту административного правоприменения свойственна и юрисдикционная функция. Каждая функция по-своему сложна и содержательна, что позволяет выделять отдельные ее проявления как специальные функции. Например, есть все основания согласиться с мнением Ю.Н. Слепченко, который указывает, что кроме основной функции по охране и защите общественных отношений, запреты в административном праве выполняют и иные функции, например, социального контроля, моти-

¹ Дмитриев А.Т. Указ. соч. С. 12; Труфанов М.Е. Административно-правовая деятельность милиции по охране лесов России: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 52.

² См., например: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 32–33.

вационную, воспитательную, коммуникативную¹. С помощью административного запрета правоприменитель координируют ту или иную деятельность физических и юридических лиц путем обозначения в правоприменительных актах вредных действий, в которых общество и государство не заинтересованы, которые наказываются согласно закону. Запреты в административном праве – достаточно жесткий способ коррекции правоотклоняющегося поведения и приведение его в правомерную форму.

Мотивационная функция запретов в административном праве заключается в том воздействии, которое оказывает вся система административно-правовых запретов на внутренний мир человека: его интересы, потребности, цели, мотивы, волю, установку и т. п. Именно через мотивационный канал во многом осуществляется социально-психологический механизм действия права. Эта функция тесно переплетается с воспитательной функцией административного запрета. Последняя отражает вклад административно-правовых запретов в формирование правосознания и высокой правовой культуры граждан, нравственных качеств личности. Воспитательное воздействие запретов в административном праве проявляется и в виде своеобразной профилактической, превентивной деятельности.

Коммуникативная функция заключается в том, что правозапрещающие средства выражают определенную юридическую информацию, содержат конкретные сообщения, поступающие от субъекта правоприменения к объекту (физическим и юридическим лицам), и служат способом связи между ними.

Уже известное нам многообразие компетентных субъектов, принимающих правоприменительные акты, а также различие в результатах правоприменения предопределяют разнообразие актов административного правоприменения. Каждому акту свойственно наличие общих черт, видовых характеристик, качеств, обусловливаемых назначением и правовым положением субъекта правоприменения, а также особенностями действительной ситуации, по поводу которой принят акт. Научная классификация правоприменительных актов обеспечивает эффективность их изучения, позволяет уяснить природу каждого вида этих актов, отличительные признаки, назначение, соотношение вида и формы с его содержанием, дает возможность наметить пути совершенствования порядка их принятия, а также контроля за их вынесением и исполнением. Под классификацией (лат. *classis* –

¹ См.: Слепченко Ю.Н. Запрет в административном праве: дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 135–136.

разряд и *facere* – делать) понимается особый случай применения логической операции деления объема понятия, которая представляет собой некоторую совокупность делений (деление класса на виды, деление видов и т. д.)¹. Она необходима в целях научного анализа, детального рассмотрения того или иного явления. Однако такая операция всегда условна и относительна. Классификация обычно является результатом некоторого огрубления действительных граней между видами. С развитием знаний об изучаемом объекте всегда происходит уточнение и изменение классификации.

О значимости научной классификации правоприменительных актов как способа их познания в своих работах высказывались В.А. Юсупов, Ю.Н. Стариков, А.П. Корнев, Д.Н. Бахрах и другие ученые. В современный период возрастает потребность в унификации правовых актов, в их систематизации с целью быстрого и эффективного использования в управлении, а решить эту задачу без разработки системы юридических предписаний невозможно. В административно-правовой литературе имеется развернутая классификация актов органов государственного управления. Однако она является общей для нормативных и индивидуальных актов и не рассматривает видовую характеристику правоприменительных актов. Такие варианты классификации включают правоприменительные акты как самостоятельный вид и в тоже время содержат критерии общие для индивидуальных правовых и нормативных правовых актов. Например, по субъектам, принявшим административный акт, Д.Н. Бахрах выделяет акты органов исполнительной власти, их должностных лиц и субъектов власти, которые не входят в систему исполнительной власти. Критерий «по форме» тоже не определяет разницы письменного и устного нормативного и индивидуального акта.

Классификация данного вида правовых актов возможна по различным основаниям. В.В. Лазарев называет свыше десяти различных способов подразделения актов применения права на особые виды. Очевидно, что всякая классификация в первую очередь направлена на то, чтобы показать наиболее существенные признаки и отличительные характеристики предметов и явлений.

На сегодняшний день научно обосновано множество критериев, позволяющих сгруппировать правоприменительные акты по содержательным признакам и лучше познать их юридические свойства. Однако не все эти классификации имеют одинаково значимый результат.

¹ Философский словарь. 7-е изд., перераб. и доп. / под ред. И.Т. Фролова. М.: Республика, 2011. С. 247.

А.П. Коренев, исходя из общих юридических свойств, провел классификацию актов административного правоприменения по следующим критериям:

- по характеру инициативы;
- по роли (значению) в механизме административно-правового регулирования;
- по форме волеизъявления;
- по степени свободы субъекта правоприменения в выборе варианта решения, предоставленного ему нормой административного права;
- по содержанию;
- по порядку принятия;
- по органам, их издавшим;
- по времени действия.

По мнению В.А. Юсупова, к критериям, которые помогли бы понять особенности и характерные черты правоприменительных актов можно отнести:

- цель правоприменительного акта;
- сферу использования;
- характер регулируемых отношений;
- характер отражения содержания нормы права в содержании правоприменительного акта;
- степень отражения нормативного веления в содержании правоприменительного акта;
- орган, издающий правоприменительный акт;
- способ принятия акта;
- особенности содержания акта;
- форму выражения.

Критерий инициативности, предложенный А.П. Кореневым, является не только оригинальным, но и значимым для характеристики правоприменительной деятельности. Акты административного правоприменения могут быть изданы компетентным субъектом правоприменения в качестве его непосредственного волеизъявления либо в порядке реагирования на обращения заинтересованных юридических или физических лиц. В действительности значительное количество прав не может быть осуществлено гражданином без вынесения органами государственного и муниципального управления соответствующих правоприменительных актов. Следуя мнению Н.В. Витрука, надо подчеркнуть мысль о том, что «правоприменение особенно важно при реализации тех прав и свобод, в основе которых лежат определенные материальные и иные блага. Это касается прав и сво-

бод, при реализации которых непосредственно затрагиваются общественные интересы (безопасность, специфическая трудовая деятельность и т. п.)»¹. Поэтому осуществление лицом ряда конституционных и отраслевых прав и свобод в качестве обязательного предварительного условия предполагает применение административного права компетентными органами с последующим выполнением требований акта правоприменения.

Акты административного правоприменения обеспечивают перевод абстрактной социальной возможности в реальную действительность. Многие ученые высказывают мнение о том, что в случае применения норм административного права лица наделяются конкретными (субъективными) правами, а соответствующие акты применения служат основанием возникновения этих прав. Это, безусловно, верно, но возможна вторая сторона в осмыслении этого процесса. Акт административного правоприменения означает официальное признание физического или юридического лица носителем соответствующего права. Это форма последовательного перевода права из одной стадии проявления в другую. Наряду с функциями обеспечения и государственного надзора за正确ностью реализации административно-правовых норм, акты правоприменения порой выполняют функцию конкретизации порядка и пределов реализации, индивидуализацию других юридических фактов, с которыми связана дальнейшая реализация права.

Проблему использования критерия инициативности для классификации актов административного правоприменения образует научный взгляд, согласно которому различаются две большие группы актов административного правоприменения: 1) акты, выносимые в порядке решения споров и охраны права; 2) акты, которые принимаются в рамках оперативно-распорядительной деятельности государственных и муниципальных органов власти. Этот вариант, во-первых, не имеет одного и того же основания при классификации элементов, во-вторых, не предполагает взаимного исключения друг другом отдельных членов классификации. Таким образом, ситуация позволяет сделать предварительный вывод о том, что вышеназванный критерий может быть использован для классификации актов административного правоприменения. Однако методологически он не отвечает правилам деления объема понятия и, соответственно, его использование воз-

¹ См.: Витрук Н.В. Акты применения права в механизме реализации прав и свобод личности // Правоведение. 1983. № 2. С. 3–10.

можно только для промежуточной классификации правоприменительных актов по более емкому критерию.

Анализ теоретических источников, посвященных исследованию правоприменительных актов в сфере государственного управления, позволяет отметить коллизию научных взглядов по поводу использования в классификации критерия «назначение правоприменительного акта в механизме правового регулирования». А.П. Корнев по роли (значению) в механизме административно-правового регулирования предложил делить акты применения на общезначимые, акты частного значения и акты опосредованного воздействия на управленческие отношения. Практическое значение такой классификации состоит в том, что она позволяет определить регулируемую роль каждого вида актов.

В.А. Юсупов, в свою очередь, такого вида правоприменительные акты выделяет по критерию «цели правоприменительного акта» и обозначает три вида индивидуально-конкретных велений: организационные, регулятивные, юрисдикционные. При этом, по мнению автора, организационные акты правоприменения являются внутриуправленческими и направлены на обеспечение упорядоченности системы органов, стабильности их структуры и на организацию процесса исполнительно-распорядительной деятельности. Регулятивные правоприменительные акты обеспечивают согласование воли двух или более субъектов управления и направление их усилий на достижение единой цели. А юрисдикционные акты, выполняющие правоохранительную функцию, автор характеризует только тем, что они выносятся при решении административных споров и при рассмотрении дел о правонарушениях.

В таком обосновании классификации не выдержано условие равенства объема элементов классификации. Юрисдикционные (правоохранительные) акты выносятся как по вопросам внутрисистемной организации (например, привлечение к дисциплинарной ответственности), так и для внешнего властного воздействия.

В зависимости от цели и назначения Ю.Н. Старилов классифицировал индивидуальные акты управления как правонаделительные (уполномочивающие), распорядительные, запретительные, поощрительные, взыскательные, «отрицательные» (акты, содержащие отказ в просьбе, заявлении, жалобе) и «положительные» (акты, содержащие удовлетворение жалобы, заявления, просьбы). Им отмечена множественность индивидуальных актов управления представляющих собой юрисдикционные решения и постановления, т. е. правоохранительные акты.

Как видно из приведенного сравнения, деление административных актов на определенные группы в зависимости от того или иного критерия производилось на всем протяжении развития теории административного права, но теоретическое обоснование классификации отдельных видов актов административного правоприменения осложняется отсутствием общих критериев и единых правил деления объема понятия.

Решение задачи по унификации и систематизации актов административного правоприменения с целью быстрого и эффективного их использования может иметь высокий процент эффективности при наличии следующих условий.

1. В основу классификации должны быть положены общепринятые правила: присутствие единого основания; равенство объема элементов классификации объему классифицируемого; взаимное исключение отдельных элементов классификации; логическая непрерывность деления на подвиды.

2. Формальное закрепление критериев классификации, которое возможно путем разработки и принятия специального нормативного акта (например, закона или постановления Правительства РФ) либо использования логического потенциала, который уже вложен законодателем в действующие нормативные правовые акты.

Проблему введения стандартов классификации правовой информации, содержащейся в правовых актах, обосновывает в своих работах Ю.Н. Старилов¹. Введение стандарта, по справедливому мнению автора, достаточно сложная задача и содержит, как правило, три этапа: 1) непосредственная разработка стандарта классификации; 2) практическая отработка новой концепции на реальном массиве правовых актов; 3) утверждение нового стандарта. Среди наиболее значимых современных классификаций правовой информации, содержащейся в правовых актах, выделяют следующие классификации:

- 1) по органу, принявшему акт;
- 2) по форме (виду) акта;
- 3) по типу акта;
- 4) по времени принятия акта;
- 5) по номеру акта;
- 6) по алфавитному признаку;
- 7) по предмету регулирования².

¹ Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. М.: НОРМА, 2002. Т. 2. С. 331.

² Маковский А., Силкина А. Новый классификатор правовых актов // Российская юстиция. 2000. № 5. С. 7–9.

Утверждение общих критериев классификации, безусловно, полезно, но не предполагает индивидуализацию ненормативных административно-правовых актов.

Следуя содержанию основной идеи, нашедшей свое отражение, во-первых, в классификации форм применения норм административного права, во-вторых, в отражении видового комплекса субъектов применения норм административного права, а также, учитывая то, что акты административного правоприменения всегда являются результатом какой-либо судебной или административной (несудебной) процедуры, на наш взгляд, самостоятельным возможно назвать критерий классификации «по признаку субъекта». Другими словами, есть основания выделить судебные акты применения норм административного права и несудебные, свойственные органам исполнительной власти (их должностным лицам) и некоторым субъектам власти, не входящим в систему органов исполнительной власти.

Судебные акты применения норм административного права имеют место в рамках административной юстиции и реализации судами (судьями) административных юрисдикционных полномочий. Субъектами данной формы правоприменения являются судьи гарнизонных военных судов, районных судов, арбитражных судов и мировые судьи. Юридический аспект содержания судебного применения норм административного права образует: производство по жалобам на действия и решения субъектов административной власти; производство по делам об административных правонарушениях; производство по спорам; производство по административно-судебному санкционированию.

Вторая группа правоприменительных актов в отличие от первой более разнообразна и включает в себя:

- указы и распоряжения Президента РФ;
- постановления и распоряжения Правительства РФ;
- акты территориальных федеральных органов;
- постановления и иные акты мэров, губернаторов;
- акты органов исполнительной власти субъектов Федерации;
- приказы и иные акты руководителей местных государственных органов.

Помимо этого принимаются акты субъектов власти, которые не находятся в системе аппарата исполнительной власти: а) приказы председателей судов, прокуроров, председателей представительных органов, имеющие внутриаппаратное значение, акты Центробанка

РФ; б) акты общественных организаций, которым делегированы государством властные полномочия.

Очевидно, что вышеуказанным субъектам свойственны характерные правоприменительные процедуры и принятие на федеральном уровне законодательного акта, посвященного административным процедурам, который создаст определенное юридическое пространство для использования административных процедур в различных сферах: экономической, социальной и политической жизни общества. Такой нормативный правовой акт, по словам Ю.А. Тихомирова, дал бы возможность систематизировать и формально унифицировать работу исполнительной власти. В нем могла бы содержаться одинаковая форма акта и нацеленность на одинаковый результат.

Правоприменительная деятельность всегда сопряжена с возможными ошибками и злоупотреблениями. Одним из эффективных способов их предотвращения является официальное одобрение достаточного перечня правоприменительных процедур, которые по своей природе являются преимущественно организационно-функциональными правилами. Административные процедуры – это позитивные процедуры по реализации компетенции государственных и муниципальных органов, с помощью которых образуется деятельность по принятию властных решений. Однако необходимо подчеркнуть, что предметом изучения в данном параграфе является только результат правоприменительных процедур, которые в юридической литературе, посвященной административному процессу, довольно часто рассматриваются в комплексе с административными правотворческими процедурами.

Особенностью реализации административных правоприменительных процедур является их двойственный характер: с одной стороны, индивидуальные правоприменительные акты юридически оформляют завершение реализации правоприменительной процедуры; с другой стороны, уполномоченный субъект с помощью правоприменительного акта инициирует административную процедуру. Многообразие административной правоприменительной деятельности требует введения и использования различных процедур. За основу можно взять идею о позитивных и коллизионных административных процедурах и, соответственно, выделить: 1) позитивные акты административного правоприменения, призванные упорядочить и стабилизировать общественные отношения в сфере административно правового регулирования; 2) коллизионные акты административного правоприменения, которые являются результатом рассмотрения споров и разногласий. Исходным пунктом здесь является правильное определение

компетенции субъекта правоприменения, необходимой для выполнения полномочий. Однако, по мнению тех же авторов, обоснованность и точность определения элементов компетенции в современных законах и иных правовых положениях остается актуальной проблемой. Урегулированию общих требований к актам административного правоприменения, их оформлению, вступлению в силу и прекращению действия, организации и контролю за их исполнением может способствовать принятие Федерального закона «Об административных процедурах».

Проблему использования в качестве первичной классификации позитивных и коллизионных актов административного правоприменения образует состояние, согласно которому коллизионные акты могут быть как административными, так и судебными. Основываясь на указанных выше определениях и выводах, необходимо отметить, что и первые, и вторые обладают самостоятельным критерием для классификации.

В правоприменительных актах по-разному отражается содержание материальной административно-правовой нормы. Одни акты направлены на реализацию диспозиции, а другие – на реализацию санкции. Диспозицию нормы административного права воспроизводят акты обеспечения публичных и частных интересов. Именно они проявляются в позитивной деятельности правоприменительных субъектов, в результате которой конкретизируются права и обязанности, а также полномочия сторон административно-правовых отношений. В тех случаях, когда субъекты правоприменения реализуют диспозицию административно-правовой нормы, чаще всего создаются производные решения. Они направлены на осуществление основного (исходного) решения, которое определяет стратегическую цель применения административного права. Формирование производных решений в виде правоприменительных актов обеспечивается наличием у властного органа или должностного лица оперативной самостоятельности.

Вследствие того, что применение санкции является одновременно и актом определения установленных в законе прав и обязанностей для субъектов, которым адресуется акт, и полномочий субъектов правоприменения, возникает вопрос о том, насколько состоятельно использование понятия «охранительный (правоохранительный) правоприменительный акт».

Нет ошибки в том, что, основываясь на общих функциях права, в классификации норм административного права указывается право-

охранительная норма. Однако, называя результат применения такого вида нормы охранительным правоприменительным актом, не раскрывается его сущностное содержание. С методологической точки зрения более результативным было бы рассматривать правоприменительные акты обременяющего характера и защитно-восстановительные акты в прогрессии с правоохранительной нормой административного права.

Обременяющий и защитно-восстановительный аспекты свойственны как институту административной, так и дисциплинарной ответственности и, в определенной степени, производству по жалобам физических и юридических лиц, которые, по мнению большинства ученых, охватываются понятием юрисдикционной формы правоприменения.

Акты административного правоприменения могут разграничиваться по характеру основания, на котором они принимаются. В одном случае основанием может быть заявление заинтересованных лиц, в другом – решение по долгу службы. Действующим законодательством предусмотрены случаи, когда компетентный субъект может начать правоприменительную процедуру только по заявлению гражданина¹. В большинстве же случаев уполномоченный субъект самостоятельно решает, когда проводить ему правоприменительную процедуру. Изданный по результатам такой процедуры правоприменительный акт представляет собой решение по усмотрению. Его следует отличать от связанного правом административного акта. В отношении последнего правоприменитель обязан начать процедуру на том основании, которое предусмотрено законом.

Если в основе акта правоприменения лежит заявление, тогда подача последнего в уполномоченный орган или должностному лицу является исходным пунктом процедуры правоприменения. Когда основой является действие по долгу службы, тогда исходный пункт – получение информации об обстоятельствах, с наступлением которых наступает повод для служебного действия. Такая информация может также поступать в виде заявлений граждан, но в отличие от первого случая издание административного правоприменительного акта не оговаривается обязательным наличием такого заявления. В последнем

¹ См.: О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: закон РФ от 25.06.1993 № 5242-1 // Рос. газ. 1993. 10 авг.; О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: федер. закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.

случае речь может идти о так называемых односторонних правоприменительных актах, которые противоположны актам, требующим содействия третьих лиц. Такое содействие как раз и осуществляется в виде заявлений и ходатайств. Примером акта административного правоприменения, требующего содействия, является разрешение о выдаче лицензии. Односторонним правоприменительным актом будет отзыв уполномоченным субъектом такой лицензии вследствие допущенного нарушения.

В ходе обеспечения публичных и частных интересов правоприменительные акты могут иметь разные формы отражения: письменные либо устные. Письменная форма актов административного правоприменения является основной. Устные правоприменительные акты должны быть письменно подтверждены, как это указано в п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»¹. При этом письменное подтверждение не означает повторное издание акта, а это всего лишь его фиксация. Издание актов административного правоприменения в иной форме происходит преимущественно в виде знаков. Для таких актов законодатель не предусматривает письменного подтверждения. Поэтому большинство административных предписаний облакаются в письменные правоприменительные акты, которые доминируют в практике публичного администрирования.

Научно обоснованная классификация актов административного правоприменения актуальна как в теоретическом, так и практическом аспектах. Ее значение очевидно и для законодательной деятельности, и для индивидуального оперативно-распорядительного либо юрисдикционного воздействия на общественные отношения.

Изучение условий, предусматривающих взаимное исключение отдельных элементов классификации, их логическую непрерывность деления позволяют принять в качестве критериев классификации актов административного правоприменения следующие единые основания:

1) по характеру административно-правового воздействия на общественные отношения: а) обременяющие правоприменительные акты; б) правоприменительные акты, способствующие реализации публичных либо частных интересов физических и юридических лиц;

¹ Бюллетень Верховного Суда РФ. 2005. № 6.

2) в зависимости от цели и назначения в механизме административно-правового регулирования: а) оперативно-распорядительные (уполномочивающие, распорядительные, запретительные, поощрительные) акты; б) юрисдикционные решения;

3) по субъекту принятия: а) судебные правоприменительные акты; б) несудебные правоприменительные акты;

4) по характеру отражения содержания административно-правовой нормы в правоприменительном акте: а) исходные правоприменительные акты; б) производные правоприменительные акты;

5) по характеру основания принятия правоприменительного акта: а) принятые в соответствии с требованием закона; б) принятые по долгу службы;

6) по степени отражения нормативного веления в содержании правоприменительного акта: а) основные; б) вспомогательные акты;

7) по форме отражения: а) письменные; б) устные.

Заключение

Результаты рассмотренных вопросов позволяют констатировать бесспорность первичных выводов об элементах содержания акта административного правоприменения, а также сделать вывод о том, что при формулировании общего понятия акта административного правоприменения следует учесть еще и следующие обстоятельства.

1. Реализация в актах административного правоприменения функций государственного и муниципального управления.

2. Реализация в актах административного правоприменения компетенции суда (судьи), органа государственного или муниципального управления, их должностных лиц. Каждый из указанных органов может издавать правоприменительные акты только по определенному кругу вопросов.

3. Акт административного правоприменения не может быть охарактеризован как механическая информация о волеизъявлении компетентного субъекта. Субъект применения права творчески формирует содержание акта таким образом, чтобы в нем сочетались интересы всех участников административно-правовых отношений с учетом воли законодателя.

4. Правоприменительные акты выступают в качестве юридической формы реализации материальных и процессуальных норм административного права. Материальные нормы административного права оказывают влияние на содержание правоприменительного акта, а административно-процессуальные определяют его форму. В зависимости от объекта и цели административно-правового регулирования в правоприменительном акте отражается либо диспозиция, либо санкция административно-правовой нормы.

5. Правоприменительные акты являются разновидностью подзаконной административно-правовой регламентации. Они объективируют властную волю субъекта правоприменения, направленную на воплощение в жизнь целей и задач, предусмотренных нормой права.

6. Акты административного правоприменения можно охарактеризовать, как юридические факты, поскольку с ними связано возникновение, изменение или прекращение конкретных административно-правовых отношений.

7. Акты административного правоприменения всегда обращены к конкретным адресатам.

Отражение сущности явления через то, что выступает главным и неизменным позволяет сформулировать своего рода модель, после-

довательно включаемых в понятие акта административного правоприменения элементов: «действие – властное предписание – акт-документ».

Акт административного правоприменения – это основанное на законе квалифицированное действие компетентного субъекта, влияющее на состояние административно-правовых отношений, имеющее своей целью вызвать определенные правовые последствия и выраженное в документально-оформленном конкретном юридически властном велении.

Абстрактность общенаучного определения функции недостаточна для определения функции акта административного правоприменения только через «проявление свойств». Поэтому, наряду с сущностными свойствами следует рассматривать социальное назначение правоприменительного акта, которое характеризует его с позиции «должного» в механизме административно-правового регулирования.

Функция акта административного правоприменения – это обусловленные его сущностными свойствами и социальным назначением направления воздействия на общественные отношения, поведение физических и юридических лиц в сфере административно-правового регулирования.

Решение задач по унификации и систематизации актов административного правоприменения может иметь высокий процент эффективности при наличии следующих условий:

1) в основу классификации должны быть положены общепринятые правила: присутствие единого основания, равенство объема элементов классификации объему классифицируемого, взаимное исключение отдельных элементов классификации, логическая непрерывность деления на подвиды;

2) формальное закрепление критериев классификации, которое возможно путем разработки и принятия специального нормативного акта (например, закона или постановления Правительства РФ) либо использования логического потенциала, который уже вложен законодателем в действующие нормативные правовые акты.

Правоприменительная деятельность всегда сопряжена с возможными ошибками и злоупотреблениями. Одним из эффективных способов их предотвращения является официальное одобрение достаточного перечня правоприменительных процедур, которые по своей природе являются преимущественно организационно-функциональными правилами. Принятие на федеральном уровне законодательного акта, посвященного административным процедурам, создаст определенное юридиче-

ское пространство, которое обеспечит возможность систематизировать и формально унифицировать акты административного правоприменения оперативно-распорядительного характера.

Анализ научных источников, посвященных исследованию правоприменительных актов в сфере административно-правового регулирования, а также последовательное соблюдение обязательных условий классификации позволяют в качестве основных критериев классификации актов административного правоприменения рассматривать:

характер административно-правового воздействия на общественные отношения;

цель и назначение в механизме административно-правового регулирования;

субъект принятия;

характер отражения содержания административно-правовой нормы в правоприменительном акте;

характер основания для принятия;

степень отражения нормативного веления в содержании правоприменительного акта;

форма отражения.

Оглавление

Введение.....	3
§ 1. Понятие применения норм административного права.....	4
§ 2. Место и роль административного правоприменительного акта в системе правоприменительной политики.....	14
§ 3. Сущностная интерпретация административного правоприменительного акта.....	20
§ 4. Функциональный анализ и основания классификации актов административного правоприменения	40
Заключение.....	63

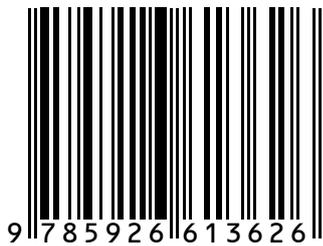
Научное издание

Труфанов Михаил Егорович

**ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО
ПРАВООПРЕДЕЛИТЕЛЬНОГО АКТА**

Редактор *А. В. Ткачева*
Компьютерная верстка *Г. А. Артемовой*

ISBN 978-5-9266-1362-6



Подписано в печать 19.02.2018. Формат 60x84 1/16.
Усл. печ. л. 4,0. Тираж 500 экз. Заказ 664.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.