

ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ПРАВОВЫХ АКТОВ УПРАВЛЕНИЯ

А. В. Карамышев

*Белорусский государственный университет, ул. Ленинградская, 8,
2203030, г. Минск, Беларусь, karamyshev@bsu.by*

Статья посвящена проблемным аспектам понятийно-терминологического обеспечения административной практики в Беларуси применительно к индивидуальному правовому акту управления. В контексте современной административной парадигмы дана оценка используемым в процедурно-процессуальном законодательстве правовым конструкциям.

Ключевые слова: методология административного акта; правовой акт управления; ненормативный правовой акт; субсидиарная модель административной процедуры.

PROCEDURAL SISTEMATIZATION OF LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION

A. V. Karamyshev

*Belarusian State University, Leningradskaya st. 8,
220030, Minsk, Belarus, karamyshev@bsu.by*

The article is devoted to the problematic aspects of conceptual and terminological support of administrative practice in Belarus in relation to an individual legal act of management. In the context of the modern administrative paradigm, an assessment is given of the legal structures used in procedural legislation.

Keywords: methodology of administrative act; legal act of management; non-normative legal act; subsidiary model of administrative procedure.

Формируя системно-методологическую основу рассматриваемого правового блока, необходимо, в первую очередь, отметить следующее. Административное право и административный процесс определяют научную специальность 12.00.14, охватывая весь комплекс проблем теоретического исследования. В материальном административном праве одним из объектов научной разработки указаны «правовые акты управления». Понятно, что здесь важна связь с проблематикой административного процесса.

Что касается собственно методолого-структурной основы, то данное понятие соединяется с теоретико-прикладными группировками, имеющими разнящееся правовое обеспечение либо вообще не имеющими такового (например, встречающееся деление актов на «ничтожные» и «оспоримые»). Имеют также место попытки привлечь иностранную, а именно,

французскую (классическую) административную терминологию – «исполнительное решение» (*la décision exécutoire*), «нерегламентарный акт» (*acte non réglementaire*). Тем не менее, наличие группировок и заимствований не может компенсировать концептуальный и нормативно-правовой дефицит.

В этом плане характерно, что в учебных источниках по административному праву (в целом отображающих текущую правовую конъюнктуру) общеметодологические разделы о структуре правовых актов государственного управления, порядке их принятия, вступлении в силу, действии излагаются практически всецело на основе законодательства о нормативных правовых актах, в значительной степени проработанного и концептуально, и юридико-технически. Что же касается индивидуальных актов, то в освещении данной части преобладают проблемно-постановочные вкрапления. При этом надо отметить, что и они касаются далеко не всех существенных позиций в сравнении с подходами, реализованными в зарубежных, в том числе постсоветских, законах об административной процедуре и правоприменительной практике, контролируемой судами.

Если обратить внимание на учебное изложение закрепленных в законодательстве специальных административно-правовых форм, то оно еще меньше решает профессионально-образовательную задачу, представляя в виде прямого изложения практически не комментируемого нормативного материала. Определяющая причина – отсутствие базово-системного материального и процессуального (процедурного) регулятора.

Законы об административной процедуре, действующие в постсоветских государствах, осваивая европейскую методологию, в качестве базового используют понятие «административный акт». Его назначение состоит в том, чтобы сформулировать и нормативно закрепить сущностные признаки и основные юридико-технические элементы данного правоприменительного акта для эффективной реализации его конкретизированных (специальных) форм в том или ином сегменте (процедуре) публичной административной деятельности, (исключая деликтно-процессуальную сферу).

Так, согласно Общему Административному кодексу Грузии от 25 июня 1999 г. № 2181-Пс индивидуальный административно-правовой акт – это акт, изданный административным органом на основании административного законодательства, устанавливающий, изменяющий, разрешающий или подтверждающий права и обязанности лица или ограниченного круга лиц. Индивидуальным административно-правовым актом считается также принятое административным органом решение об отказе заявителю в удовлетворении вопроса, отнесенного к его полномочиям, а также изданный или удостоверенный административным органом документ, который может повлечь правовые последствия.

Процедурно-процессуальная систематизация проявляется в определении на основе принципа «защиты доверия» правовых режимов благоприятного административного акта, обременяющего административного акта в их правомерной и неправомерной формах, ничтожного акта, реального акта, обещания акта. Через процедуру действует связь с методологией административного усмотрения.

Оценивая в целом современную административно-правовую парадигму, есть все основания для вывода о том, что на ее платформе институт административных актов приобрел цельный вид и эффективно функционирует. Административные акты, определяя канву материальных правоотношений, одновременно действуют как цель и реальный результат административных процессуальных отношений. Именно встроенность в правовую процедуру (процесс) обеспечивает их правомерность. В законах (кодексах) об административной процедуре и административном процессе в концентрированной форме выражена методология административных актов – выстроен понятийный ряд, сформулированы базовые принципы, установлен циклический правовой режим актов.

Системный подход декларируется уже в самой дефиниции административной процедуры. Так, в соответствии с Законом Азербайджанской Республики от 21 октября 2005 г. № 1036-ПQ «Об административном производстве» административное производство – принятие, исполнение, изменение либо отмена административного акта на основании обращения физических либо юридических лиц или по собственной инициативе административных органов, а также деятельность по рассмотрению административных жалоб, осуществляемая соответствующими административными органами в пределах процедурных правил, установленных настоящим Законом.

Методологически важно, чтобы правовой блок административных процедур действовал в виде субсидиарной («центричной») модели общей и специальных процедур. Акцентированно данная формула выражается в норме Административного кодекса Республики Молдова от 19 июля 2018 года № 116, в соответствии с которой определенные аспекты, касающиеся административной деятельности по специфическим областям, могут регулироваться специальными законодательными нормами, отступающими от положений кодекса, только если такое регулирование крайне необходимо и не противоречит принципам кодекса. Таким образом, специальные административные процедуры ограничиваются количественно и, при этом, действуют в правовых рамках общей административной процедуры.

С другой стороны, доминанта общей процедуры проявляется в «остаточном» определении кодексом круга отношений, к которым не применяется кодекс: а) частноправовые отношения, участниками которых являются органы публичной власти; б) правоотношения органов публичной

власти, действующих на основании Кодекса о правонарушениях или Уголовного кодекса; с) акты, подлежащие контролю конституционности со стороны Конституционного суда; d) процедура разработки и принятия нормативных актов. Такая концентрация как раз и обуславливает системный подход к правовому феномену административного акта, дает основу для его операционной систематизации.

Противоположная этому, линейно-количественная модель административных «процедур» и «производств» делает контуры акта размытыми, не обеспечивает системность, что создает проблемы в правоприменении. В данном контексте административное законодательство Республики Беларусь выделяется существенными особенностями. Прежде всего, в нем не воспринята субсидиарная модель административной процедуры. Законодательство дискретно. Прямое следствие этого – отсутствие базового понятия индивидуального административно-правового акта. Закон Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур», несмотря на свое название, имеет и специальную структуру, и специальную сферу регулирования, не охватывает широкий круг административных и иных публичных правоотношений. Соответственно, системное понятие «административное решение», созвучное административному акту, в той специальной дефиниции, в которой оно представлено в законе – решение уполномоченного органа, принимаемое при рассмотрении заявления заинтересованного лица – трансформируется в специфически прикладное. В результате, методологическое значение дефиниции и понятия нивелируется.

Частичной компенсацией этому является используемое в законодательстве понятие «ненормативный правовой акт». Дефиниция ненормативного правового акта закреплена в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». С целью отграничения от нормоустановлений дефиниция формулирует юридико-технические характеристики, которые присущи и внешнеуправленческому акту. Тем не менее, ввиду своей схематичности аналогом (содержательным) административному акту дефиниция служить не может. Не обошлось и без издержек – в качестве альтернативных признаков даны несопоставимые критерии – предписывающий характер акта и однократность применения.

То, что действительно важно отметить, так это наличие в дефиниции значимого критерия ненормативного правового акта – его обусловленности процедурой (процессом). Понятно, что в канве закона имеется в виду нормотворческая процедура. Однако, есть все основания эту позицию трактовать шире, опираясь и на общий контекст административной парадигмы, и на сами процедурные практики, формируемые как Законом Республики Беларусь от 28 октября 2008 г. № 433-З «Об основах административных процедур», так и другим законодательством.

Развивая в этом ключе системный подход, можно привести положение Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информации, информатизации и защите информации». Как неотъемлемый фактор деятельности государственных органов закон формулирует правило о проведении ими открытых заседаний. Это предполагает наличие процедурного регламента рассмотрения дел и принятия, в данном случае, индивидуальных правовых актов на основе фундаментального принципа открытости («право быть выслушанным») и других принципов административной процедуры.

Методологически выверенная систематизация административных актов важна и для сферы судебно-процессуального закона. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-З использует понятие ненормативного правового акта, делая его специально целевым (конфликтогенным) – как предмет судебного спора – указанием на несоответствие (противоречие) законодательству и нарушение прав и законных интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, отграничивая его от форм «действия и бездействия». При этом кодекс не определяет конструктивных элементов ненормативного правового акта и не отсылает к дефиниции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах».

Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-З понятием ненормативного правового акта не оперирует. В нем обозначена конструкция «решение (действие, бездействие)», которую с позиций административистики можно было бы трактовать либо как составное, разноформатное понятие административного акта либо дискретное, где административный акт проявляется именно как «решение». Сам кодекс не определяет их юридических признаков. Не обозначены они и в Постановлении Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 24 декабря 2009 г. № 11 «О применении судами, законодательства, регулирующего защиту прав и законных интересов граждан при рассмотрении жалоб на неправомерные действия (бездействие) государственных органов, иных организаций и должностных лиц».

Кодекс гражданского судопроизводства от 11 мая 2024 г. № 359-З, вступающий в силу с 1 января 2026 г., закрепляет понятие ненормативного правового акта, который оспаривается в суде. Изложенные в кодексе юридико-технические признаки акта идентичны тем, что закреплены в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нормативных правовых актах». С точки зрения необходимости избежания разрывов в административно-процессуальной методологии нельзя не отметить следующее. Если Закон Республики Беларусь от 17 июля 2018 г. № 130-З «О нор-

мативных правовых актах» связывает принятие распорядительного (организационного) акта с «установленной процедурой», то Кодекс гражданского судопроизводства от 11 мая 2024 г. № 359-З в этой части не так акцентирован, содержит усредненную отсылку к «установленному порядку принятия» акта. Это соответствует существующей дискретной правовой модели. Объективной перспективой для нее является поэтапная трансформация в субсидиарную процедурную модель.

Методологический административно-правовой дефицит косвенно проявляется и в применении как такового перечневого (выборочного) подхода к определению предметов судебного оспаривания. Все означенные формы соответствуют критериям ненормативного правового акта (административного акта), что делает оптимальным закрепление общей конструкции в административно-процедурном законе. Это относится и к действиям (бездействию). Процессуальный закон их лишь фиксирует, не определяет отличительных признаков, не соотносит с ненормативными правовыми актами.

Важное значение имеет норма процессуального закона об определении судом момента, с которого наступает недействительность правового акта, в случае установления таковой. Связанный с этим сложный правовой комплекс требует методологической систематизации, в том числе, касательно самого понятия недействительности акта и применимости его ко всем случаям.