



Формирование понятия «административный акт» в европейской административно-правовой доктрине

Владимир Владимирович Маслов, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Нижний Новгород, Российская Федерация)
аспирант; e-mail: v.maslov@mi-p.su.
ORCID: 0000-0001-8098-297X

Аннотация

В статье рассматривается становление основных подходов к содержанию понятия административного акта в европейском административном праве. Предметом анализа стали правовые порядки и доктрина Франции, Германии, Италии и Испании. Показано, что административный акт как самостоятельная категория возникает во Франции в результате создания отдельной административной юрисдикции: этим термином обозначаются действия администрации, подведомственные административным судам. На основе анализа эволюции подходов к административному акту во Франции показано постепенное сужение его содержания, выявлены предпосылки таких изменений. Высказывается суждение о том, что данная М. Ориу и актуальная во Франции до настоящего времени трактовка административного акта как волеизъявления администрации с целью вызвать правовые последствия послужила основанием для применения (с определенной адаптацией) к административному акту наработок цивилистики относительно юридических сделок (недействительность административных актов, условные административные акты и т. п.). На основе сопоставления подходов германской доктрины показаны отличия сложившейся в Германии концепции административного акта от французской модели, выявлены и общие черты. В качестве характерной особенности германского правового порядка установлено конструирование административного акта по аналогии с судебным решением. В связи с этим его ключевым параметром становится направленность на урегулирование конкретного случая, что, в отличие от Франции, исключило возможность рассмотрения нормативных актов администрации как вида административных актов. Показаны отличительные особенности подходов к административному акту в Италии и Испании, которые с определенного момента отошли от французской и немецкой традиций и приняли существенно более широкое определение административного акта.

Ключевые слова: административный акт, исполнительное решение, акты власти, акты управления, политические акты, административная юстиция, acte administratif, décision exécutoire, Verwaltungsakt, provvedimento amministrativo.

Formation of the Concept of “Administrative Act” in the European Administrative-Legal Doctrine

Vladimir V. Maslov, National Research University Higher School of Economics (Nizhny Novgorod, Russian Federation)
postgraduate student; e-mail: v.maslov@mi-p.su.
ORCID: 0000-0001-8098-297X

Abstract

The article focuses on the formation of the main approaches to the content of the concept of an administrative act in European administrative law. The subject of the analysis is either the rule of law or the doctrine of France, Germany, Italy and Spain. The author notes that administrative act as an independent category arises in France as a result of the creation of a separate administrative jurisdiction. The article gives a detailed analysis of the evolution of approaches to the administrative act in France, as a result, the author shows gradual narrowing of its content and reveals its prerequisites. The author states that the interpretation of the administrative act given by M. Hauriou as an expression of the will of the administration in order to cause legal consequences served as the basis for the application (with some adaptation) civil law developments regarding legal transactions (invalidity of administrative acts, conditional

administrative acts, etc.) to administrative act. The article examines the approaches of the German doctrine and shows common features and differences between the concept of an administrative act in Germany and in France. The study determines construction of an administrative act by analogy with a judicial decision as a characteristic feature of the German legal order. In this regard, its focus on the settlement of a specific case becomes its key parameter, which, unlike France, excluded the possibility of considering regulatory acts of the administration as a type of administrative acts. Much attention is given to the approaches to the administrative act in Italy and Spain. The author shows that these countries point departed from the French and German traditions in the middle of XX century and adopted a much broader definition of the administrative act.

Keywords: administrative act, executive decision, acts of authority, acts of administration, political acts, administrative justice, acte administratif, décision exécutoire, Verwaltungsakt, provvedimento amministrativo.

Вводные замечания

С учетом вызовов, стоящих перед Российской Федерацией в современных условиях внешнеполитического и экономического давления, увеличивается роль публичного права, обеспечивающего функционирование публичной администрации в контексте как продуманного нормотворчества, так и эффективного правоприменения. В первую очередь речь идет об административном праве, устанавливаемых в его нормах и реализуемых правоприменителем правовых режимах. Основной формой деятельности публичной администрации и ключевым понятием административного права является административный акт, который может содержать как общее обязательное для неопределенного круга лиц правило, так и принятое с определенной долей усмотрения индивидуальное решение. При этом отсутствие в России федерального закона о нормативно-правовых актах и единого доктринального подхода к пониманию природы административного акта при многовариантности его обозначений порой привносит сложности в правовое оформление воли публичной администрации — приводит к постоянно высокому количеству дел о признании актов публичной администрации недействующими и недействительными, создает процедурные сложности оспаривания административных актов, негативно влияет на единообразие судебной практики¹. Многофакторность государственного управления, его постоянная динамика требуют дальнейшего совершенствования уже существующих публично-правовых институтов, среди которых наиболее важным представляется административный акт. В этом смысле для понимания природы административных актов, минимизации ошибок в их принятии и реализации, для обеспечения гарантий защиты невластных субъектов от неправомерных решений публичной администрации важным является понимание истории формирования понятия, становление подходов к выделению тех наиболее важных характеристик и черт его содержания, которые лежат в основе современной теории административного акта и сохраняют свою значимость по сегодняшний день.

Отечественное законодательство не содержало и до настоящего времени не имеет легального определения административного акта. В отечественной науке соответствующие вопросы стали предметом научного исследования в начале XX в. (А. Ф. Евтихийев, А. И. Елистратов). Впоследствии связанные с понятием и действием административных актов проблемы поднимались в советской (Н. Г. Александров, М. М. Волков, Р. Ф. Васильев, Б. В. Дрейшев, В. И. Новоселов и др.) и в современной доктрине (Д. С. Андреев, К. В. Давыдов, И. В. Михеева, А. Ф. Ноздрачев, Ю. Н. Стариков, М. Ю. Тихомиров, О. В. Токарев и др.). Вместе с тем специальных монографических (диссертационных) работ, посвященных именно административным актам в целом относительно немного². Более того, в настоящее время единый подход к определению содержания рассматриваемого феномена в российской доктрине административного права отсутствует³.

При этом категория административного акта не является достоянием исключительно отечественной науки административного права; в зарубежной доктрине соответствующие вопросы начали исследоваться почти на сто

¹ Это подтверждается данными судебной статистики о количестве рассмотренных судами споров по искам об оспаривании административных актов, доступными на сайте Судебного департамента при Верховном суде РФ. URL: <http://cdcp.ru/?id=79> (дата обращения: 01.04.2023); также на наличие ряда нерешенных теоретических и практических проблем, связанных с оспариванием административных актов, обращается внимание и в доктрине (см., например, *Томтосов А. А.* Административный акт в российском публичном праве. М.: Инфотропик медиа, 2020; *Шерстобов О. Н.* Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция. Сибирское юридическое обозрение, 2021. № 18 (2). С. 228–230).

² На это обращает внимание К. В. Давыдов. См.: *Давыдов К. В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юридических наук. Нижний Новгород, 2020. С. 316–318.

³ На это обстоятельство указывают почти все авторы, которые обращаются к соответствующей проблематике. См., например: *Михеева И. В.* Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX — начале XX в. Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук. ФГОУВПО «Владимирский юридический институт». Владимир, 2012. С. 109–110; *Пашенько С. Б.* Административные акты: признаки, сущность, правовое определение. Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. С. 75–77; *Томтосов А. А.* Административный акт в российском публичном праве. М.: Инфотропик медиа, 2020. Стр. 12.

лет раньше. При разнице концепций административного права в разных правовых системах все же институт административного акта имеет не только различия, но и сходства, определяющие его природу и базовые характеристики. Потому теоретические разработки зарубежных административистов, связанные с природой и содержанием понятия «административный акт», могут быть полезными для развития отечественной науки и практики, особенно в поиске наиболее оптимальных правовых моделей взаимодействия публичной администрации с внешними субъектами.

Заметим, что основные современные концепции административного акта исторически зародились во французском и германском правовых системах. Именно германская и французская модели административного акта оказали определяющее влияние на развитие романо-германской правовой семьи⁴. Кроме того, оригинальные подходы к рассматриваемому феномену характерны для Италии и Испании. Это послужило основанием выбора именно этих стран для анализа того, каким образом наполнялось содержанием понятие «административный акт» в административно-правовой доктрине.

1. Возникновение и развитие концепции административного акта во Франции

Возникновением учения об административном акте современная юриспруденция обязана французскому правопорядку. Соответствующая проблематика во Франции была поднята очень рано – в рамках решений, принятых Учредительным собранием в начале Великой французской революции. Практика дореволюционного режима характеризовалась слишком активным вмешательством судов в административные дела. Поэтому, провозгласив идею разделения властей и понимая ее буквально как абсолютный запрет на вмешательство одной ветви власти в деятельность другой революционные власти поставили целью предотвратить любое вмешательство судов в деятельность администрации. Кроме этого, очевидно, что при этом преследовались и чисто практические цели — «развязать руки» администрации и освободить ее от судебного контроля для быстрого и эффективного претворения в жизнь всех замыслов революционных властей. Учредительное собрание стремилось не допустить, чтобы суды как-либо вмешивались в его действия. Для этого было необходимо оставить за административными органами полную свободу от органов судебных, чтобы сохранить всю полноту ответственности администрации перед законодателем, который должен был обладать эксклюзивным контролем над ее работой⁵.

В результате в Законе 16–24 августа 1790 г., в ст. 13 раздела II было установлено, что «судьи не могут под страхом наказания за предвзятость каким-либо образом препятствовать деятельности административных органов или вызывать в них представителей администраций в связи с их функциями⁶. Декрет от 16 фрюктидора 3 года (02.09.1795) пошел еще дальше, запретив судам рассматривать административные акты любого рода⁷. Пересмотр действий администрации в новой конституционной системе Франции должен был осуществляться не судами, а самой администрацией; с этой целью предполагалось создать административные суды. Хотя Великая французская революция закончилась раньше, чем удалось создать систему административных судов (в соответствии с Конституцией 22 февраля 8 года (24.12.1799) жалобы на действия административных органов подавались сначала в соответствующее министерство, далее, в случае отказа — в Государственный совет⁸), приведенные нормативные положения о недопустимости вмешательства «обычных» судов в деятельность администрации остались в силе.

В результате этого в рамках французского административного права было осуществлено отграничение административного права от частного права и административной юрисдикции от общей юрисдикции уникальным образом, не характерным для иных правовых систем⁹. И в дальнейшем именно строгое разделение между администрацией и судами требовало точного определения того, что представляет собой административный акт.

Первое такое отграничение было сделано в резолюции Директории от 2 жерминаля 5 года (22.03.1797)¹⁰, которая исключила из подсудности гражданских судов административные дела (*affaires administratives*), определив их как «все операции, выполняемые по распоряжению правительства его непосредственными агентами, под их надзором

⁴ В англосаксонской системе не сложилось ни понятия административного акта, ни отдельной административной юрисдикции. Подробнее см.: *Meilán Gil J. L.* El acto administrativo como categoría jurídica. *Revista de derecho público*, 2010. № 121. Pp. 17–18.

⁵ См.: *Малахов Л. Б.* Утверждение административного права Франции, или Дело «Бланко». *Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА)*. 2019. № 4. С. 190–213.

⁶ *Loi des 16–24 août 1790 sur l'organisation judiciaire*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000704777> (дата обращения: 01.04.2023).

⁷ *Décret du 16 fructidor an III (2-09-1795)*. URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000668326> (дата обращения: 01.04.2023).

⁸ *Constitution du 22 Frimaire An VIII*. URL: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-constitutions-dans-l-histoire/constitution-du-22-frimaire-an-viii> (дата обращения: 01.04.2023).

⁹ *Schönberger C.* Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte. *Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft / von Bogdandy A. Huber, P. M. (ed.)*. Heidelberg: Müller, 2011. S. 493–540.

¹⁰ *Arrêté du directoire exécutif du 2 germinal an V*. URL: http://lexpublica.free.fr/impression/travaux/dadmgen/acrobat/td_dadmgen_1_intro_2012-2013.pdf (дата обращения: 02.04.2023).

и за счет средств, предоставленных государственным казначейством». Как видим, это было очень широкое определение, включающее практически все действия, которые может осуществить администрация.

Отметим, что сам термин «административный акт» (*acte administratif*) пока еще не употребляется, хотя, по сути, речь в приведенном определении идет именно о них. Указанный термин возникает немного позднее. Как указывает Отто Майер¹¹, он впервые появляется в 1812 г. в «Справочнике по юриспруденции» Филиппа Антуана Мерлена (*Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*)¹² и определяется так же широко, как «постановление, решение или действие административного органа или администрации, имеющее отношение к их функциям»¹³.

В период, следующий за изданием указанных выше нормативных актов (Закон 16–24 августа 1790 г., Декрет от 16 фрюктидора 3 года, резолюция Директории от 2 жерминаля 5 года), исполнительная власть прибегала к весьма расширительному толкованию установленных норм. Все спорные дела, затрагивающие администрацию, всякий гражданский иск, задевающий административный персонал и имеющий даже весьма отдаленное отношение к ее функциям, подлежали изъятию из юрисдикции общих судов. Постепенно становится очевидно, что такое широкое понятие административного акта в определенной степени противоречит интересам либерально настроенной буржуазии, которая предпочитает частное право и обычную юрисдикцию¹⁴. В связи с этим дальнейшее развитие теории и практики во Франции пошло в сторону сужения административного акта и предмета административной юрисдикции¹⁵.

В ходе эволюции практики Государственного совета и Трибунала по конфликтам¹⁶ и параллельной им эволюции доктрины административного права последовательно выдвигались различные теории разграничения подведомственности споров между гражданскими и административными судами и, соответственно, административных актов от иных актов администрации. Применительно к теме настоящей работы нас интересует в первую очередь разделение случаев, в которых администрация действует с использованием присущих ей властных полномочий, а когда — без использования таковых, становясь в равное положение с частными лицами. В результате на основе практики Государственного совета и Трибунала по конфликтам Э. Лаферье¹⁷ было сформировано, а А. Бертелеми¹⁸ развито широко известное учение об осуществлении публичной власти (*puissance publique*) как критерии подведомственности дел административным судам и о различении актов власти (*actes d'autorité*) и актов управления (*actes de gestion*). Первые из них опосредовали осуществление администрацией своих публичных властных полномочий и потому не были подведомственны гражданским судам, а вторые имели место в случае вступления администрации в частно-правовые отношения и относились к юрисдикции гражданских судов¹⁹. Кроме того, в особую группу были отнесены так называемые политические акты (*actes de gouvernement*)²⁰, которые не могли рассматриваться ни гражданской, ни административной юрисдикцией²¹.

Таким образом, видим, что концепция административного акта стала во Франции закономерным следствием создания административной юрисдикции. В результате потребовалось четкое разделение предметов административной и общей юрисдикций, а те действия администрации, которые относились к подведомственности

¹¹ *Mayer O. v. Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. Erster Band. S. 59, nota 10.

¹² *Merlin P. A. Répertoire universel et raisonné de jurisprudence: A-B. Tome premier* (Éd. 1812–1825). P. 72. URL: https://play.google.com/store/books/details/Philippe_Antoine_Merlin_R%C3%A9pertoire_universel_et_ra?id=itBDAAAAcAAJ&pli=1 (дата обращения: 10.03.2023).

¹³ «...Un arrêté, une décision de l'autorité administrative, ou une action, un fait de l'administration qui a rapport a ses fonctions».

¹⁴ *Moreno J. B. Apuntes sobre los orígenes del acto administrativo*. Ab-Revista de Abogacía. 2019. № 5. Pp. 11–12.

¹⁵ Подробнее о поиске критерия разделения административной и гражданской юрисдикции в практике Госсвета в этот период см.: *Ведель Ж.* Административное право Франции. Перевод с французского / под ред.: *Крутоголова М. А.*; пер.: *Энтин Л. М.*: Прогресс, 1973. С. 78 и далее. Это перевод учебника, изначально выпущенного на французском языке: *Vedel G. Droit administratif*. Paris, 1968.

¹⁶ *Tribunal des Conflits* — специальный судебный орган во Франции, рассматривающий исключительно споры о юрисдикции между административными и гражданскими судами.

¹⁷ *Laferrère E. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Paris: Berger-Levrault, 1886. Tome I. P. 6.

¹⁸ *Berthelémy H. Traité élémentaire de droit administratif*. Paris, 1905. P. 20 ff.

¹⁹ Указанный критерий публичной власти (*puissance publique*) в конце XIX — начале XX в. активно был на какое-то время вытеснен иным критерием — публичной службой (*service public*). См. знаменитое решение Трибунала по конфликтам по делу «Бланко» (ТС, 8 février 1873, Blanco, решение по делу «Фютри» (ТС, 29 février 1908, Feutry), также решения Госсвета того же периода, например дело Терье (CE, 6 février 1903, Terrier), а также работы основателя «бордосской школы» или «школы государственной службы» Леона Дюги (*Duguit L. Les transformations du droit public*. Paris: Librairie Armand Colin, 1913). В настоящее время указанные критерии не конкурируют, а скорее дополняют друг друга.

²⁰ *Laferrère E. Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*. Tome II. P. 16–17.

²¹ Категория политических актов существует и до настоящего времени. См., например, следующую практику Госсвета и Трибунала по конфликтам: CE, 3ème et 8ème SSR, 12 février 2016, requête numéro 38793; TC, 6 juillet 2015, K. et autres, n° C 03995. Иммунитет, предоставленный актам правительства, не был признан противоречащим ст. 6 § 1 Европейской конвенции о правах человека (ЕСПЧ, 14 декабря 2006 г., Маркович и другие против Италии, дело № 1398/03). Подробнее см.: *Girard D. Les "actes de Gouvernement" demeurent insusceptibles de tout recours juridictionnel en France: Note sous TC, 6 juillet 2015, K. et autres, n° C 03995. Revue générale du droit en ligne*. 2015. № 22851. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2015/11/06/les-actes-de-gouvernement-demeurent-insusceptibles-de-tout-recours-juridictionnel-en-france/> (дата обращения: 01.07.2023).

административных судов, постепенно стали именовать административными актами. То есть административный акт возник как чисто техническое понятие для обозначения предмета административной юрисдикции. Развитие понятия административного акта на этом этапе неотделимо от развития административной юрисдикции, сужение/расширение его содержания было прямым следствием сужения/расширения компетенции административных судов.

В том числе по этой причине в части отнесения нормативных актов (регламентов — *règlements*) к числу административных актов во Франции изначально сложился и до настоящего времени существует широкий подход, в соответствии с которым нормативные акты администрации также относятся к числу односторонних административных актов и не отличаются от них по способам и порядку обжалования. В этом отношении французское административное право является практически исключением. Среди европейских правопорядков аналогичная ситуация сложилась только в Бельгии²².

Окончательное теоретическое формирование концепции административного акта во Франции связано с именем выдающегося административиста Мориса Ориу. Им сформировано учение о присущих публичной администрации прерогативах или привилегиях, в том числе *privilège du préalable* (ввиду затруднительности дословного перевода можно предложить следующую интерпретацию: «привилегия предварительного условия»)²³. Смысл указанной привилегии состоит в том, что администрации, в отличие от частных лиц, по общему правилу не нужно обращаться в судебные органы для принудительного исполнения своих решений. Напротив, администрация в силу природы присущих ей властных полномочий имеет и право, и необходимые ресурсы для их самостоятельного исполнения. Из этого вытекает также презумпция законности административных актов, адресаты которых обязаны им подчиниться, и в случае несогласия должны обращаться в органы административной юрисдикции.

Односторонний административный акт М. Ориу определил через введенное им понятие исполнительного решения (*décision exécutoire*)²⁴ как любого решения с целью создания юридического эффекта, принятого административным органом в форме, подлежащей исполнению²⁵, или, другими словами, проявления положительной воли (волеизъявления) с целью создания юридического эффекта²⁶. В этом смысле дефиниция М. Ориу еще более сузила подход к административному акту, поскольку те действия администрации, которые не содержат проявления воли, уже не признавались административными актами.

Сложно не заметить здесь явной параллели с понятием сделки в частном праве (волеизъявление с целью вызвать правовые последствия). В связи с этим нельзя не отметить, что именно определение М. Ориу дало начало так называемым сделочным теориям административного акта, впоследствии возникавшим в доктрине разных стран²⁷, и позволило применять (конечно, с определенной адаптацией) к административному акту наработки цивилистики относительно юридических сделок (недействительность административных актов, условные административные акты и т. п.).

В целом подход к одностороннему²⁸ административному акту как к исполнительному решению, сформированный М. Ориу, во Франции прошел весь XX в. и сохранился до настоящего времени без существенных изменений. В наиболее влиятельных французских систематизациях XX в., таких как курс Ж. Веделя, который можно взять в качестве примера, посвященный индивидуальным административным актам, раздел назван «Привилегия исполнительного решения» (*Privilège de la décision exécutoire*, в русском издании — «Преимущества исполнительного решения»). Исполнительное решение при этом определяется как «юридический акт, издаваемый в одностороннем порядке администрацией в целях изменения юридического предписания путем наложения обязанностей или предоставления прав»²⁹. Примерно так же обстоит дело и в современной французской литературе по административному праву, в том числе и учебной, где представлены наиболее оптимальные доктринальные формулировки³⁰.

²² Delaunay B. L'Acte administratif à portée générale et son contrôle juridictionnel: étude comparative. Paris, Legis comparee, 2015. P. 9. URL: https://www.legiscompare.fr/web/IMG/pdf/Rapport_sur_le_controle_des_actes_a_portee_generale.pdf (дата обращения: 01.04.2023).

²³ Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public. 4e édition. Paris, 1900. Pp. 246—250. Первое издание книги вышло в 1892 г.

²⁴ Как указывает Госсовет в решении от 02.07.1982 г., «исполнительный характер административного акта является фундаментальной нормой административного права» (CE, 2 juillet 1982, Huglo).

²⁵ Hauriou M. Précis de droit administratif et de droit public. P. 277.

²⁶ Там же. P. 280.

²⁷ Обзор основных представителей таких теорий и выдвигаемых ими аргументов см.: Greco G. L'atto amministrativo condizionato. Torino: Giappicelli, 2013. Pp. 32—37.

²⁸ Термин l'acte administratif, как правило, включает в себя и односторонние административные акты, и административные договоры, поэтому, когда речь идет именно об односторонних актах, обычно это прямо подчеркивается добавлением слова unilatéraux (односторонний).

²⁹ Ведель Ж. Административное право Франции. С. 134.

³⁰ См., например: Bourdon P., Morand-Deviller J., Poulet F. Droit administratif. 17e édition. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2019. Pp. 345, 355—356; Delvolvé P. L'acte administratif. Paris: Sirey, 1983. P. 26; Girard A.-L. Le rescrit fiscal et la théorie de l'acte administratif unilatéral. DA. 2017. № 5. Pp. 17—22.

Отметим также, что термин «административный акт» (*acte administratif*) иногда заменяется термином «административное решение» (*décision administratif*), в целом указанные термины используются как синонимы, в том числе и в позитивном праве³¹.

Пожалуй, единственным заметным новшеством было появление в доктрине, а позднее и в законодательстве, института подразумеваемых административных актов (*décisions implicites*)³² — случаев, когда из молчания административного органа делается вывод о принятии им того или иного административного акта. Впрочем, такие акты не являются административными актами в собственном смысле этого слова (как раз по причине отсутствия в них волеизъявления административного органа); имеет место лишь применение по воле законодателя к ним правил об административных актах³³.

2. Отто Майер и германская концепция административного акта

Немецкое административное право, в отличие от французского, характеризуется эволюционным развитием, вызванным не революционным кризисом, а плодом медленной трансформации, происходившей на каждой из германских земель.

Первые упоминания об административном акте в германской доктрине возникли почти так же рано, как и во Франции — в 30-х гг. XIX в.³⁴ Вместе с тем становление классической германской концепции административного акта в его современном понимании³⁵, да и административного права в целом, произошло в конце XIX в. и отражено в работах видного ученого-административиста О. Майера. О. Майер был очень хорошо знаком с достижениями французского административного права и питал к нему определенную симпатию³⁶, поэтому при подготовке своей основной работы³⁷ он явно использует некоторые принципы, заимствованные из французской традиции. Достаточно отметить, что глава, относящаяся к административным актам, называется «Обязательная сила административного акта» (*Die bindende Kraft des Verwaltungsaktes*), что представляет собой явную отсылку к французской *privilege de la décision exécutoire*, о которой мы упоминали.

Административный акт О. Майер определяет как «заявление (*Ausspruch*) администрации, устанавливающее в конкретном случае для подвластного, что является должным»³⁸. Из приведенного определения видно, что О. Майером не была полностью заимствована французская концепция административного акта. Напротив, если М. Ориу конструировал свое определение через волеизъявление и таким образом проводил определенную параллель с понятием сделки, то О. Майер зашел с другой стороны, и в его концепции административный акт гораздо ближе к судебному решению. Отправной точкой являются особые отношения между тремя ветвями государственной власти. Для О. Майера первична законодательная власть и ее продукт — закон, в этом для него заключается сущность идеи верховенства закона (*Rechtsstaat*)³⁹; исполнительная и судебная ветви власти занимаются тем, что применяют закон к конкретным правоотношениям: суды делают это в судебных решениях, администрация — в административных актах⁴⁰.

³¹ Статья L. 200-1 Кодекса взаимоотношений между общественностью и администрацией от 2015 г. (*Code des relations entre le public et l'administration*). URL: https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT00003136635/ (дата обращения: 02.04.2023).

³² Хотя о необходимости как-то урегулировать ситуацию административного молчания, в том числе путем приравнивания молчания администрации к решению об отказе, писал еще М. Ориу (*M. Hauriou. Précis de droit administratif et de droit public*. Pp. 249–250).

³³ Появление таких актов не является особенностью французского правопорядка; подразумеваемые (или фиктивные) акты в последние десятилетия появились в законодательстве большинства европейских стран, в том числе тех, которые будут рассмотрены в настоящей работе. Подробнее о таких актах см.: *Маслов В. В.* Фиктивные (подразумеваемые) административные акты: перспективы интеграции в российское законодательство. Теоретическая и прикладная юриспруденция, 2022. № 3. С. 61–70.

³⁴ Об этом см.: *Heberlein I.* Auswirkungen der Verwaltungsverfahrensgesetze auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts. Speyer, 1981. Band 1. S. 26–27.

³⁵ Отметим, что термину административный акт в Германии соответствует термин *Verwaltungsakt*, который буквально можно перевести как акт управления (*Verwaltung* — управление). Впрочем, из этого не следует делать каких-то выводов (например, о различении административного акта и акта управления); само административное право в Германии также именуется *Verwaltungsrecht*. Прилагательное *administrativ* в соответствующем контексте в Германии не используется.

³⁶ Достаточно указать, что О. Майер был также профессором французского права, и свою основную работу (*Deutsches Verwaltungsrecht*) издал также и на французском языке (*Mayer O. v. Droit administratif allemande*. Paris: Giard & Brière, 1903). Подробнее об О. Майере см.: *Cossalter P.* A propos de la réédition du *Droit administratif allemand* d'Otto Mayer. *Revue générale du droit on line*. 2019. № 34800. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2019/01/31/a-propos-de-la-reedition-du-droit-administratif-allemand-dotto-mayer/> (дата обращения: 01.03.2023).

³⁷ *Mayer O. v. Deutsches Verwaltungsrecht*. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895.

³⁸ *Mayer O. v. Deutsches Verwaltungsrecht*. Erster Band. S. 95.

³⁹ Ориентация на эту идею послужила причиной того, что германским правопорядком не была воспринята идея политических актов, исключенных из сферы судебного контроля. Верховенство закона предполагает, что все акты могут быть предметом судебной проверки. См.: *Gaillet A.* *Allemagne. L'Acte administratif à portée générale et son contrôle juridictionnel: étude comparative / Sous la direction de B. Delauney*. Paris: Legis comparee, 2015. P. 19–36.

⁴⁰ *Mayer O. v. Deutsches Verwaltungsrecht*. Erster Band. S. 53–67.

В этом смысле идеи О. Майера дали начало так называемым процессуалистским теориям административного акта, для которых характерно изучение административных актов на основе аналогий между ними и судебными решениями, использование наработок доктрины гражданского процессуального права⁴¹.

Определение О. Майера также примечательно тем, что сформулировало в качестве отличительного критерия административного акта его направленность на урегулирование конкретного случая (*Einzelfall*), что очевидно выводится из аналогий с судебным решением. Таким образом, в германской традиции индивидуальный административный акт традиционно противопоставляется общей правовой норме, и, как следствие, для Германии, в отличие от французского подхода, характерно ограниченное понятие административного акта, включающее только ненормативные акты.

Сформулированное О. Майером определение административного акта без существенных изменений сохранилось до настоящего времени и в доктрине, и в законодательстве. Попытка пересмотра указанного подхода была сделана в начале XX в. К. Корманном, который, будучи увлеченным пандектистикой, в своей теории максимально приблизил административный акт к цивилистической концепции юридической сделки⁴². Однако такой подход не нашел сторонников в Германии (в отличие от Испании и Италии, о которых будет сказано далее).

При этом в Германии, в отличие от Франции и многих других правопорядков, закон содержит легальную дефиницию административного акта. Впервые она появилась в 1948 г. в абз. 1 § 25 Постановления Военного совета Британской зоны Германии № 165⁴³. Указанное определение, в соответствии с которым под административным актом понимается любое распоряжение (*Verfügung*), решение (*Entscheidung*) или иная властная мера (*hoheitliche Maßnahme*) административного органа, направленное на урегулирование конкретного случая в области публичного права и имеющее прямые правовые последствия внешнего характера, без существенных изменений перешло и в ныне действующее законодательство (§ 35 Закона об административном производстве Германии⁴⁴).

По существу указанное определение базируется на определении О. Майера, только вместо «заявления» (*Ausspruch*) теперь используется термин «властная мера» (*hoheitliche Maßnahme*). При этом в доктрине властная мера определяется через волеизъявление⁴⁵, что, как видим, характерно также для французского подхода и чего в чистом виде не просматривается в работах О. Майера. В остальном, с учетом необходимой эволюции, подход к понятию административного акта не претерпел существенных изменений.

С учетом такого признака административного акта, как направленность на урегулирование конкретного случая, в Германии нормативные акты администрации не относятся к числу административных актов. При этом доктриной и судебной практикой выработаны четкие критерии разграничения указанных институтов. Для правовой нормы, как правило, характерно абстрактно-общее регулирование (абстрактная ситуация и общий круг адресатов), в то время как для индивидуального акта — конкретно-индивидуальное регулирование (конкретное регулирование и индивидуальный адресат). Промежуточные ситуации (конкретно-общее и абстрактно-индивидуальное регулирование) также относятся доктриной и судебной практикой к числу индивидуальных административных актов⁴⁶. Для обозначения конкретно-общего административного акта используется термин «общее распоряжение» (*Allgemeinverfügung*)⁴⁷.

3. Особенности подходов к административному акту в Италии и Испании

Подходы к определению административного акта в указанных странах имеют очень много общего между собой, в связи с чем мы сочли возможным объединить их в данном разделе.

⁴¹ Обзор основных представителей таких теорий и выдвигаемых ими аргументов см.: *Greco G.* L'atto amministrativo condizionato. P. 20–27.

⁴² *Kormann K.* System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte: verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Berlin: J. Springer, 1910. URL: https://books.google.ru/books?id=Cpy0BgAAQBAJ&pg=PA13&hl=ru&source=gbs_toc_r&cad=4#v=onepage&q&f=false (дата обращения: 20.03.2023).

⁴³ Die Militäratsverordnung № 165 von 1948 URL: <https://portal.dnb.de/bookviewer/view/1026627621#page/800/mode/1up> (дата обращения: 15.03.2023).

⁴⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz 25.05.1976 (VwVfG) // URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/BjNR012530976.html> (дата обращения: 15.03.2023).

⁴⁵ См., например: *Heberlein I.* Auswirkungen der Verwaltungsverfahrensgesetze auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts. Band 1. S. 36–43; *Siegel T.* Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen. Schwerpunkte Pflichtfach. 14-e Auflage. CF Müller, 2022 (E-book). Rn. 275; *Wüstenbecker H., Sommer C.* Verwaltungsrecht. Münster: Alpmann Schmidt, 2016. S. 61.

⁴⁶ См. в том числе *Mayer O. v.* Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band. S. 104 (правда, Майер называл их Generalverfügung, что на русский тоже переводится как общее распоряжение), *Siegel T.* Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen. Schwerpunkte Pflichtfach. 14-e Auflage. CF Müller, 2022 (E-book). Rn. 347. Интерес представляют также следующие решение Верховного административного суда ФРГ: BVerwG, 27.01.1993. 11 C 35.92; BVerwG, 23.09.2010. 3 C 37.09, 3 C 32.09; BVerwG 25.10.2018 7 C 22.16. Тексты решений доступны на официальном сайте суда: URL: <https://www.bverwg.de/> (дата обращения: 05.07.2023).

⁴⁷ Легальное определение которого содержится в § 35 VwVfG.

Итальянская концепция административного акта складывалась под сильным влиянием сначала французской, а потом и немецкой доктрины. То же можно сказать и об Испании, с той лишь разницей, что на нее оказывало влияние еще и итальянская доктрина. При этом итальянская и испанская концепции административного акта имеют определенные особенности по сравнению с ранее рассмотренными моделями, может представлять интерес для современной теории административного акта. Считается, что первые упоминания об административном акте (*atto amministrativo*) появились в итальянской доктрине также в XIX в.; впрочем, авторы ограничивались ссылкой на Ф. А. Мерлена и его определение административного акта⁴⁸. С бурным развитием итальянской науки административного права в первой половине XX в., представленной именами Ф. О. Ранелетти, Ф. Каммео, С. Романо, развивается и концепция административного акта. Параллельно соответствующий термин фиксируется в законе № 5992 от 1889 г.⁴⁹, учредившем четвертую секцию Госсовета, к полномочиям которой отнесены административные дела по жалобам на некомпетентность, превышение власти или нарушение закона в отношении действий (*atti*) и постановлений (*provvedimenti*) административного органа. Появление указанных терминов в законе подстегнуло доктринальный интерес к определению их содержания⁵⁰.

При этом доминирующей оказывается сделочная концепция, вдохновленная немецкой пандектистикой, а также определением М. Ориу и идеями К. Корманна⁵¹. Административный акт определяется через волеизъявление администрации, изучение административного акта строится на основе выделения в нем элементов, характерных для гражданско-правовой сделки — воли и волеизъявления, каузы, существенных и случайных условий, формы и т. п. Итальянская доктрина в течение многих десятилетий концентрировалась на углублении характеристик этих элементов, адаптируя результаты, полученные цивилистической доктриной в отношении сделки, к административному акту.

Своеобразный итог развития этого направления теории административного акта в первой половине XX в. повело знаменитое определение Гвидо Занобини, в соответствии с которым административным актом является «любое волеизъявление, желание, знание, суждение, сделанное субъектом публичного управления при осуществлении административной власти»⁵². Далее также указывается, что полномочия, которыми пользуется государственная администрация для принятия административного акта, «отличаются от регулирующих полномочий»⁵³. Подход Г. Занобини явно ориентируется на концепцию сделки в частном праве и является весьма широким. Вместе с тем сформулированная им дефиниция, хотя и подвергается нередко критике⁵⁴, остается основной и до настоящего времени и практически дословно воспроизводится даже в большинстве итальянской учебной литературе по административному праву⁵⁵.

Таким образом, выраженная гораздо сильнее, чем в Германии и Франции, ориентация на цивилистические конструкции при изучении административных актов привела к формированию в Италии максимально широкой концепции индивидуального административного акта. Административным актом признается любое волеизъявление, желание, знание, суждение администрации, при этом не имеет значения наличие каких-либо правовых последствий для управляемых.

Такой широкий подход оказался не совсем удобным для его использования как в теории, так и на практике. Институт административного акта расширился настолько, что это помешало ему выполнять свою институциональную функцию: у всех тех действий администрации, которые стали квалифицироваться как административные акты, оказалось не так много общих характеристик. На практике понятие административного акта в первую очередь используется для того, чтобы определить круг действий администрации, которые могут быть оспорены в суде (административном суде). С этой точки зрения широкая концепция итальянской доктрины, окончательно сформулированная Г. Занобини уже в XX в., также не была полезной, поскольку включала в себя в том числе те акты администрации, которые напрямую не затрагивают права управляемых и потому не должны быть предметом судебного рассмотрения (в том числе чисто декларативные акты, внутренние акты, промежуточные акты и т. п.).

В результате еще в середине XX в. в противовес такой широкой концепции административного акта акцент смещается на другое понятие — *provvedimento amministrativo* (на русский язык можно перевести как «административное постановление» или «административная мера»). Концепция *provvedimento amministrativo* как особой

⁴⁸ Об этом см.: *Agostinone G. V.* La evoluzione del concetto di provvedimento amministrativo. Diritto e processo amministrativo. 2016. Fasc. 2. P. 789–809.

⁴⁹ Legge 31 marzo 1889, n. 5992

⁵⁰ *Socca F. G.* Atto e provvedimento: elementi essenziali e situazioni giuridiche. Giornate Italo-Argentine di Diritto amministrativo (Jornadas Italo-Argentinas de Derecho Administrativo). 4 Maggio 2019. VIII Edizione. URL: <https://www.aiapda.org/atto-e-provvedimento-elementi-essenziali-e-situazioni-giuridiche/> (дата обращения: 10.04.2023).

⁵¹ Подробнее о представителях этой концепции в Италии и аргументах и критике см.: *Greco G.* L'atto amministrativo condizionato. Pp. 32–37.

⁵² «Qualunque dichiarazione di volontà, di desiderio, di conoscenza, di giudizio, compiuta da un soggetto della pubblica amministrazione nell'esercizio di una potestà amministrativa». *Zanobini G.* Corso di diritto amministrativo. VIII ed. Milan: Giuffrè, 1958. Vol. I. P. 243.

⁵³ Там же.

⁵⁴ См., например: *Agostinone G. V.* La evoluzione del concetto di provvedimento amministrativo. P. 805.

⁵⁵ См., например: *Clarich M.* Manuale di diritto amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2015. P. 105; *Giovagnoli R., Fratini M.* Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza. Milano: Giuffrè, 2007. P. 90.

категории административных актов в целом получила свою разработку благодаря Массимо Северо Джаннини. Под *provvedimento amministrativo* указанный автор понимал финальный акт в административной процедуре, противопоставляя его предшествующим промежуточным актам. При этом в качестве неотъемлемой характеристики *provvedimento amministrativo* указывал на непосредственное изменение правового положения управляемых и направленность на урегулирование конкретного случая⁵⁶ (таким образом, к их числу оказались отнесены примерно те акты, которые признаются административными актами в германской концепции).

Сформулированный М. С. Джаннини подход к определению *provvedimento amministrativo* в целом принимается большинством административистов и в настоящее время⁵⁷. При этом категория *provvedimento amministrativo* постепенно стала основной, в том числе и в законодательстве⁵⁸.

Схожим образом происходило становление и развитие концепции административного акта в Испании, хотя в силу исторических особенностей на начальном этапе французское влияние было еще более выраженным⁵⁹. Впоследствии, с развитием итальянской доктрины административного права, именно итальянское воздействие на испанскую доктрину стало определяющим. С появлением в Италии широкого определения административного акта, сформулированного Г. Занобини, оно было охотно воспринято испанской доктриной⁶⁰.

Отмечается, что такая рецепция в Испании имела и некоторые практические предпосылки. С момента создания юрисдикции по административным спорам ее функционирование было основано на так называемом надзорном характере юрисдикции. В соответствии с этим принципом административное судопроизводство всегда должно иметь своим предметом административный акт (*acto administrativo*). Если нет акта, нет и возможности обжаловать действия администрации. Во многом в связи с указанным обстоятельством и судебная практика, и доктрина стремились квалифицировать как административный акт любое заявление администрации. Другими словами, именно надзорный характер юрисдикции вынудил расширить понятие административного акта таким образом, чтобы ни одно действие администрации не оставалось вне контроля юрисдикции по административным спорам⁶¹.

Действительно, ранее действовавший в Испании закон о юрисдикции по административным спорам от 27 декабря 1956 г. разграничивал сферу действия этой юрисдикции, относя к ней «акты (*actos*) государственной администрации, подчиняющиеся административному праву»⁶². Однако с принятием Конституции 1978 г.⁶³ и нового закона об административной юрисдикции 1998 г.⁶⁴, который связал возможность судебно-административной защиты не только с актами, а с любыми действиями (*actuaciones*) администрации, необходимость сохранения широкой концепции отпала.

Вместе с тем, несмотря на некоторую критику⁶⁵, определение Г. Занобини, как и на своей исторической родине, остается господствующим в Испании до настоящего времени. Оно практически дословно воспроизводится в ссылках исследователей, а также в предназначенной для университетской публики испанской учебной литературе по административному праву⁶⁶. Более того, указанное определение стало основным в ряде стран Латинской Америки, развитие правовых систем которых в силу исторических причин всегда было ориентировано на испанский правопорядок⁶⁷.

⁵⁶ *Giannini M. S.* Lezioni di diritto amministrativo. Milano.: Giuffrè, 1950. P. 290.

⁵⁷ См.: *Ramajoli M., Villata R.* Il provvedimento amministrativo. Torino: Giappicelli, 2017. P. 15, nota 43.

⁵⁸ Legge 11 febbraio 2005, n. 15. URL: <https://www.ambienteditratto.it/Legislazione/VARIE/2005/1%202005%20n.15.htm> (дата обращения: 15.03.2023). Указанным законом были внесены поправки в Закон от 7 августа 1990 г. № 241/1990 (legge 7 agosto 1990, n. 241/1990), введена глава о недействительности *provvedimento amministrativo*. Таким образом, законодатель прямо закрепил, что оспариваться в судебном порядке могут только те административные акты, которые являются *provvedimento amministrativo*.

⁵⁹ Подробнее об этом см.: *Fernando Pablo M. M.* Sobre el acto administrativo: historia y dogmática en España. El acto administrativo (Volumen VI). Volumen en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil. Colombia: Editorial Temis, S. A., 2022. Pp. 1–43.

⁶⁰ *Ballbe P. M.* Actos administrativos. Nueva Enciclopedia Jurídica. 1950. Tomo II. P. 297; *Guaita A.* El concepto de acto administrativo. Revista española de derecho administrativo. 1975. № 7. P. 549.

⁶¹ *Muñoz Machado S.* Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. 12: Actos administrativos y sanciones administrativas. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. P. 22.

⁶² Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. URL: <https://www.boe.es/buscar/pdf/1956/BOE-A-1956-18089-consolidado.pdf> (дата обращения: 02.02.2023).

⁶³ Constitución española de 1978. URL: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> (дата обращения: 03.02.2023).

⁶⁴ Ley 29/1998 de 13 julio 1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. URL: <http://www5.poderjudicial.es/secp10-11/Documentaci%C3%B3n%20Espa%C3%B3l/Textos%20legales%20b%C3%A1sicos/Legislaci%C3%B3n%20administrativa/Ley%20de%20la%20Jurisdicci%C3%B3n%20Contencioso%20Administrativa.pdf> (дата обращения: 02.02.2023).

⁶⁵ См., например: *Meilán Gil J. L.* El acto administrativo como categoría jurídica. Pp. 17–39; *Muñoz Machado S.* Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. 12: Actos administrativos y sanciones administrativas. P. 15 ff.

⁶⁶ См., например: *Garrido Falla F.* Tratado de Derecho administrativo. 13ª ed. Madrid: Tecnos, 2002. Tomo I. P. 547; *García de Enterría E., Martínez-Carande, Fernández Rodríguez T.-R.* Curso de Derecho Administrativo. t. I. 12ª ed. Madrid.: Editorial Civitas, 2002. P. 550; *Coscolluela Montaner L.* Manual de derecho administrativo: parte general. 32ª ed. Madrid: Thomson Reuters-Civitas, 2022.

⁶⁷ *Ponce Rivera C. A., Muñoz Curo F. E.* La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general. Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas. 2018. № 16 (22). P. 195–224; *Baca Oneto V. S., Abruña Puyol, A.* El Reglamento ¿acto administrativo en el Derecho peruano? Revista De Derecho. 2019. 11 (1). URL: <https://revistas.udep.edu.pe/derecho/article/view/1529> (дата обращения: 05.02.2023).

Стоит отметить, что при этом определение Занобини само по себе не исключает отнесения к числу административных актов также и нормативных актов администрации (*reglamentos*). Упомянутый новый испанский закон об административной юрисдикции 1998 г., в отличие от ранее действовавшего законодательства, также не проводит никаких различий между нормативными актами администрации и индивидуальными административными актами в части порядка их оспаривания, как это имеет место во Франции. Указанное обстоятельство дало основание ряду авторов относить к числу административных актов и индивидуальные, и нормативные акты администрации⁶⁸. Однако доминирующим все-таки остается противоположный (узкий) подход.

Выводы

Итак, концепция административного акта как таковая возникает в ходе Великой французской революции в чисто утилитарных целях — жесткая трактовка принципа разделения властей требовала изъять действия администрации из подсудности гражданской юрисдикции. Для обозначения таких действий администрации постепенно оформляется категория административного акта. Теоретическое оформление понятия административного акта во Франции состоялось благодаря Морису Ориу, определившему административный акт через решение (волеизъявление) с целью вызвать правовые последствия, подлежащее принудительному исполнению. Определение М. Ориу, в котором нетрудно заметить параллель с понятием сделки в частном праве, положило начало так называемым сделочным теориям административного акта и позволило применять к административному акту наработки частноправовой доктрины.

Характерной особенностью французской доктрины административного права является включение в число административных актов не только индивидуальных, но и нормативных актов администрации.

Формирование концепции административного акта в Германии связано с именем Отто Майера, который проводил явные параллели между административным актом и судебным решением. Майер определил административный акт как заявление администрации, устанавливающее в конкретном случае для подвластного, что является должным. Одним из ключевых достижений О. Майера является формирование критерия направленности на урегулирование конкретного случая (*Einzelfall*) как отличительной особенности административного акта.

В целом германская и французская концепции административного акта оказали определяющее влияние на развитие правопорядков романо-германской правовой семьи.

Наконец, развитие понятия административного акта в Италии и Испании, изначально также основанное на концепциях М. Ориу и О. Майера, уклонилось в сторону максимально широких сделочных концепций, результатом чего стало доминирование в доктрине этих стран известного определения Г. Занобини. Вместе с тем усиливающаяся критика доминирующего подхода дает основания предполагать, что в будущем можно ожидать ограничения понятия административного акта в духе германских и французских подходов.

Литература

1. *Ведель Ж.* Административное право Франции. Перевод с французского / под ред.: Крутоголова М. А.; пер.: Энтин Л. М. М.: Прогресс, 1973. 512 с.
2. *Давыдов К. В.* Административные процедуры: концепция правового регулирования: дис. ... д-ра юридических наук. Нижний Новгород, 2020. 655 с.
3. *Малахов Л. Б.* Утверждение административного права Франции, или Дело «Бланко». Вестник Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2019. № 4. С. 190–213.
4. *Маслов В. В.* Фиктивные (подразумеваемые) административные акты: перспективы интеграции в российское законодательство. Теоретическая и прикладная юриспруденция, 2022. № 3. С. 61–70.
5. *Михеева И. В.* Правотворческая деятельность министерств Российской империи в XIX — начале XX в.: дис. ... д-ра юридических наук. Владимир, 2012. 415 с.
6. *Пашенко С. Б.* Административные акты: признаки, сущность, правовое определение. Вестник Саратовской государственной юридической академии, 2022. № 6 (149). С. 75–83.
7. *Томтосов А. А.* Административный акт в российском публичном праве. М.: Инфотропик медиа, 2020. 160 с.
8. *Шерстобоев О. Н.* Недействительность административных актов: основания, правовой режим, дискреция. Сибирское юридическое обозрение, 2021. № 18 (2). С. 228–242.
9. *Agostinone G. V.* La evoluzione del concetto di provvedimento amministrativo. Diritto e processo amministrativo, 2016. Fasc. 2. Pp. 789–809.
10. *Baca Oneto V. S., Abruña Puyol A.* El Reglamento, ¿acto administrativo en el Derecho peruano? Revista De Derecho. 2019. 11 (1). Pp. 71–92.
11. *Ballbe P. M.* Actos administrativos. Nueva Enciclopedia Jurídica. 1950. Tomo 2. Pp. 294–306.
12. *Berthélemy H.* Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 1905. 977 p.
13. *Bourdon P., Morand-Deville J., Poulet F.* Droit administratif. 17e édition. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2019. 850 p.
14. *Clarich M.* Manuale di diritto amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2015. 512 p.

⁶⁸ См., например: *Boquera Oliver J. M.* Estudios sobre el acto administrativo, 7 edición, Civitas, Madrid, 1992. P. 34.

15. *Coscolluela Montaner L.* Manual de derecho administrativo: parte general. 32ª ed. Madrid: Thomson Reuters-Civitas, 2022. 752 p.
16. *Cossalter P.* A propos de la réédition du Droit administratif allemand d'Otto Mayer. Revue générale du droit on line. 2019. № 34800 [Электронный ресурс] URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2019/01/31/a-propos-de-la-reedition-du-droit-administratif-allemand-dotto-mayer/> (дата обращения 01.03.2023).
17. *Fernando Pablo M. M.* Sobre el acto administrativo: historia y dogmática en España. El acto administrativo (Volumen VI). Volumen en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil. Colombia: Editorial Temis, S. A., 2022. Pp. 1–43.
18. García de Enterría E., Martínez-Carande, Fernández Rodríguez T.-R. Curso de Derecho Administrativo. t. I. 12ª ed. Madrid.: Editorial Civitas, 2002. 824 p.
19. *Garrido Falla F.* Tratado de Derecho administrativo. 13ª ed. Madrid: Tecnos, 2002. 432 p.
20. *Giannini M. S.* Lezioni di diritto amministrativo. Milano.: Giuffrè, 1950. 459 p.
21. *Greco G.* L'atto amministrativo condizionato. Torino: Giappicelli, 2013. 154 p.
22. *Guaita A.* El concepto de acto administrativo. Revista española de derecho administrativo. 1975. № 7. Pp. 529–550.
23. *Duguit L.* Les transformations du droit public. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.
24. *Hauriou M.* Précis de droit administratif et de droit public. 4e édition. Paris, 1900. 896 p.
25. *Heberlein I.* Auswirkungen der Verwaltungsverfahrensgesetze auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts. Speyer, 1981. Band 1. 256 s.
26. *Kormann K.* System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte: verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Berlin: J. Springer, 1910. 424 s.
27. L'Acte administratif à portée générale et son contrôle juridictionnel: étude comparative / Sous la direction de B. Delauney. Paris: Legis comparee, 2015. 170 p.
28. *Laferrière E.* Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Paris: Berger-Levrault, 1886. 709 p.
29. *Mayer O. v.* Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. 499 s.
30. *Mayer O. v.* Droit administratif allemande. Paris: Giard & Brière, 1903. 675 p.
31. *Meilán Gil J. L.* El acto administrativo como categoría jurídica. Revista de derecho público. 2010. № 121. Pp. 17–39.
32. *Merlin P. A.* Répertoire universel et raisonné de jurisprudence. Tome premier: A-B. Paris, 1812. 838 p.
33. *Moreno J. B.* Apuntes sobre los orígenes del acto administrativo. Ab-Revista de Abogacía. 2019. № 5. Pp. 7–13.
34. *Muñoz Machado S.* Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. 12: Actos administrativos y sanciones administrativas. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. 418 p.
35. *Ponce Rivera C. A., Muñoz Curo F. E.* La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general. Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas. 2018. № 16 (22). P. 195–224.
36. *Ramajoli M., Villata R.* Il provvedimento amministrativo. Torino: Giappicelli, 2017. 752 p.
37. *Siegel T.* Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen. Schwerpunkte Pflichtfach. 14-e Auflage. Heidelberg: CF Müller, 2022 (E-book).
38. *Schönberger C.* Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft / von Bogdandy A. Huber, P.M. (ed.). Heidelberg: Müller, 2011. S. 493–540.
39. *Scoca F. G.* Atto e provvedimento: elementi essenziali e situazioni giuridiche. Giornate Italo-Argentine di Diritto amministrativo (Jornadas Italo-Argentinas de Derecho Administrativo). 4 Maggio 2019. VIII Edizione.
40. *Wüstenbecker H., Sommer C.* Verwaltungsrecht. Münster: Alpmann Schmidt, 2016. S. 61.

References

1. *Vedel', Zh.* Administrative Law of France. Translated from French [Administrativnoe pravo Francii. Perevod s francuzskogo]. edited by: Krutogolov M.A.; trans.: Entin L. M. M.: Progress, 1973. 512 p. (In Rus.)
2. *Davydov, K. V.* Administrative Procedures: the Concept of Legal Regulation. Extended Doctor's Thesis in Law [Administrativnye procedury: koncepcii pravovogo regulirovaniya: dis. ... doktora yuridicheskikh nauk]. Nizhny Novgorod, 2020. 655 p. (In Rus.)
3. *Malahov, L. B.* Establishing the Administrative Law in France, or the "Blanco" Case [Ustverzhenie administrativnogo prava Francii, ili Delo «Blanko»]. Courier of Kutafin Moscow State Law University [Vestnik Universiteta imeni O. E. Kutafina (MGYU)], 2019. No. 4. Pp. 190–213. (In Rus.)
4. *Maslov, V. V.* Fictitious (Implied) Administrative Acts: Prospects of Integration Into Russian Legislation [Fiktivnye (podrazumevaemye) administrativnye akty: perspektivy integracii v rossijskoe zakonodatel'stvo]. Theoretical and Applied Law [Teoreticheskaya i prikladnaya yurisprudenciya]. 2022. No. 3. Pp. 61–70. (In Rus.)
5. *Miheeva, I. V.* Law — making Activity of the Ministries of the Russian Empire in the XIX — early XX Century. Extended Doctor's Thesis in Law [Pravotvorcheskaya deyatel'nost' ministerstv Rossijskoj imperii v XIX – nachale XX v.: dis. ... doktora yuridicheskikh nauk]. Vladimir, 2012. 415 p. (In Rus.)
6. *Pashen'ko, S. B.* Administrative Acts: Features, Essence, Legal Definition [Administrativnye akty: priznaki, sushchnost', pravovoe opredelenie]. Bulletin of the Saratov State Law Academy [Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii]. 2022. No. 6 (149). P. 75–83. (In Rus.)
7. *Tomtosov, A. A.* Administrative act in Russian public law [Administrativnyj akt v rossijskom publicnom prave]. Moscow, Infotropik media, 2020. 160 p. (In Rus.)
8. *Sherstoboev, O. N.* Nullity of Administrative Acts: Grounds, Legal Regime, Discretion [Nedejstvitel'nost' administrativnykh aktov: osnovaniya, pravovoj rezhim, diskreciya]. Siberian Law Review [Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie]. 2021. No. 18 (2). Pp. 228–242. (In Rus.)
9. *Agostinone, G. V.* La evoluzione del concetto di provvedimento amministrativo. Diritto e processo amministrativo. 2016. Fasc. 2. Pp. 789–809.
10. *Baca Oneto, V. S., Abruña Puyol, A.* El Reglamento, ¿acto administrativo en el Derecho peruano?. Revista De Derecho. 2019. No. 11(1). Pp. 71–92.

11. *Ballbe, P. M.* Actos administrativos. Nueva Enciclopedia Jurídica. 1950. Tomo 2. Pp. 294–306.
12. *Berthélemy, H.* Traité élémentaire de droit administratif. Paris, 1905. 977 p.
13. *Bourdon, P., Morand-Deville, J., Poulet, F.* Droit administratif. 17e edition. Issy-les-Moulineaux: LGDJ, 2019. 850 p.
14. *Clarich, M.* Manuale di diritto amministrativo. Bologna: Il Mulino, 2015. 512 p.
15. *Coscolluela Montaner, L.* Manual de derecho administrativo: parte general. 32ª ed. Madrid: Thomson Reuters-Civitas, 2022. 752 p.
16. *Cossalter, P.* A propos de la réédition du Droit administratif allemand d'Otto Mayer. Revue générale du droit on line. 2019. № 34800 [Electronic recourse]. URL: <https://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2019/01/31/a-propos-de-la-reedition-du-droit-administratif-allemand-dotto-mayer/> (access date 01.03.2023).
17. *Fernando Pablo, M. M.* Sobre el acto administrativo: historia y dogmática en España. El acto administrativo (Volumen VI). Volumen en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil. Colombia: Editorial Temis, S.A., 2022. Pp. 1–43.
18. *García de Enterría, E., Martínez-Carande, Fernández Rodríguez, T.-R.* Curso de Derecho Administrativo. t. I. 12ª ed. Madrid: Editorial Civitas, 2002. 824 p.
19. *Garrido Falla, F.* Tratado de Derecho administrativo. 13ª ed. Madrid: Tecnos, 2002. 432 p.
20. *Giannini, M. S.* Lezioni di diritto amministrativo. Milano: Giuffrè, 1950. 459 p.
21. *Greco, G.* L'atto amministrativo condizionato. Torino: Giappicelli, 2013. 154 p.
22. *Guaita, A.* El concepto de acto administrativo. Revista española de derecho administrativo. 1975. № 7. P. 529–550.
23. *Duguit, L.* Les transformations du droit public. Paris: Librairie Armand Colin, 1913.
24. *Hauriou, M.* Précis de droit administratif et de droit public. 4e edition. Paris, 1900. 896 p.
25. *Heberlein, I.* Auswirkungen der Verwaltungsverfahrensgesetze auf die Dogmatik des Verwaltungsrechts. Speyer, 1981. Band 1. 256 s.
26. *Kormann, K.* System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte: verwaltungs- und prozessrechtliche Untersuchungen zum allgemeinen Teil des öffentlichen Rechts. Berlin: J. Springer, 1910. 424 s.
27. L'Acte administratif à portée générale et son contrôle juridictionnel: étude comparative / Sous la direction de B. Delauney. Paris: Legis comparee, 2015. 170 p.
28. *Laferrière, E.* Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux. Paris: Berger-Levrault, 1886. 709 p.
29. *Mayer, O. v.* Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig: Verlag von Duncker & Humblot, 1895. 499 s.
30. *Mayer, O. v.* Droit administratif allemande. Paris: Giard & Brière, 1903. 675 p.
31. *Meilán, Gil J. L.* El acto administrativo como categoría jurídica. Revista de derecho público. 2010. No. 121. Pp. 17–39.
32. *Merlin, P. A.* Répertoire universel et raisonné de jurisprudence. Tome premier: A-B. Paris, 1812. 838 p.
33. *Moreno, J. B.* Apuntes sobre los orígenes del acto administrativo. Ab-Revista de Abogacía. 2019. No. 5. Pp. 7–13.
34. *Muñoz Machado, S.* Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Vol. 12: Actos administrativos y sanciones administrativas. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, 2017. 418 p.
35. *Ponce Rivera, C. A., Muñoz Ccuro F. E.* La nulidad del acto administrativo en la legislación administrativa general. Revista de la facultad de derecho y ciencias políticas. 2018. No. 16 (22). P. 195–224.
36. *Ramajoli M., Villata R.* Il provvedimento amministrativo. Torino: Giappicelli, 2017. 752 p.
37. *Siegel, T.* Allgemeines Verwaltungsrecht: mit höchstrichterlichen Entscheidungen. Schwerpunkte Pflichtfach. 14-e Auflage. Heidelberg: CF Müller, 2022 (E-book).
38. *Schönberger, C.* Verwaltungsrechtsvergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte. Verwaltungsrecht in Europa: Wissenschaft / von Bogdandy A. Huber, P. M. (ed.). Heidelberg: Müller, 2011. S. 493–540.
39. *Scoca, F. G.* Atto e provvedimento: elementi essenziali e situazioni giuridiche. Giornate Italo-Argentine di Diritto amministrativo (Jornadas Italo-Argentinas de Derecho Administrativo). 4 Maggio 2019. VIII Edizione.
40. *Wüstenbecker, H., Sommer, C.* Verwaltungsrecht. Münster: Alpmann Schmidt, 2016. S. 61.