

МІЛІЄНКО О. А.,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2020.6.2.2.13>

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ СИСТЕМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ: СУЧАСНИЙ СТАН НАУКОВОГО РОЗРОБЛЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Метою роботи є характеристика сучасного стану наукового розроблення проблеми визначення теоретико-методологічних підходів до дослідження системи адміністративних актів. Досягнення мети цієї статті вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, таких як діалектичний метод, історико-правовий метод, метод порівняльного правознавства, метод моделювання, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акту в сучасних умовах. До визначальних характеристик адміністративного акта як правового інституту, з урахуванням доктринальних актів Ради Європи, Європейської комісії та Європейського суду з прав людини, віднесено: 1) індивідуальний характер; 2) реалізується в межах здійснення повноважень органами публічної влади; 3) має характер прямої дії та правомірно або неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; 4) не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій. Зроблено висновок, що розуміння категорії адміністративного акта у вітчизняній адміністративно-правовій традиції характеризується відсутністю єдності теоретико-методологічних досліджень щодо визначення її ролі й місця у догматиці науки адміністративного права. Наголошено, що наявність суперечливих тлумачень одного й того самого поняття пояснюється передусім історичними особливостями становлення українського адміністративного права. Виділено нормативні та адміністративні акти як інструменти діяльності публічної адміністрації; при цьому адміністративний акт розуміється як будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування, що веде до виникнення, зміни та припинення публічно-владних правовідносин.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративно-правовий захід, інструмент, нормативний акт, публічне управління, публічне право.

Milienko O. A. Theoretical and methodological approaches to the study of the system of administrative acts: the current state of scientific development of the problem

The aim of the work is to characterize the current state of scientific development of the problem of determining the theoretical and methodological approaches to the study of the system of administrative acts. Achieving the purpose of this article requires the use of a set of general and special methods of scientific knowledge, in particular, the dialectical method, historical and legal method, the method of comparative law, the method of modeling, which allowed to clarify the evolution



of legal thought on the essence and meaning of administrative act in modern conditions. The defining characteristics of an administrative act as a legal institution, taking into account the doctrinal acts of the Council of Europe, the European Commission and the European Court of Human Rights, include: 1) individual character; 2) are implemented within the exercise of powers by public authorities; 3) has the character of direct action and rightly or wrongly affects the rights, freedoms and interests of individuals; 4) is not an act performed in the exercise of judicial functions. It is concluded that the understanding of the category of "administrative act" in the domestic administrative and legal tradition is characterized by the lack of unity of theoretical and methodological research to determine its role and place in the dogma of the science of administrative law. It is emphasized that the existence of contradictory interpretations of the same concept is explained primarily by the historical features of the formation of Ukrainian administrative law. Normative and administrative acts as tools of public administration activity are singled out; in this case, an administrative act is understood as any order (decision) of a public administration entity aimed at regulating a particular (specific) case in the field of public administration, which leads to the emergence, change and termination of public relations.

Key words: *administrative act, administrative-legal measure, instrument, normative act, public administration, public law.*

Вступ. Доктринальні корені концепції адміністративного акту простягаються від французької до німецької адміністративно-правової науки. Французька теорія *acte administratif*, яка охоплювала більшість дій адміністративної влади, що стосувалися законних інтересів людини, була запозичена німецькими юристами та з 1826 р. обернулася на німецьку концепцію. Спочатку адміністративним актом позначалися всі адміністративні заходи, застосовувані в межах публічного та приватного права, проте поступово обсяг цієї категорії обмежився адміністративними заходами в межах публічного права; у такому вигляді воно використовувалось адміністративними судами [1, р. 33].

За період незалежності України вчені-адміністративісти внесли серйозні корективи у традиційну для радянської науки концепцію адміністративного права як галузі права, що регулює виключно управлінські відносини. За словами В.К. Колпакова, «в умовах незалежності України відбулася трансформація адміністративно-правових відносин, змістом якої стало формування режиму правової рівності між державою, її органами та посадовими особами і громадянами» [2, с. 104].

Стан наукової розробки проблеми. У сучасних умовах категорія адміністративного акту перебуває у стадії трансформаційних змін. Триваюча діяльність з удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії адміністративного акту. Так, науково-теоретичні розробки, присвячені визначенню сутності адміністративного акту, його процедурних аспектів, є результатом діяльності таких учених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.В. Зуй, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.О. Фрицький, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та інші. Триваючі процеси з реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають продовження наукових розробок зі встановлення сутності категорії адміністративного акту як правового феномену.

Постановка завдання. Метою роботи є характеристика сучасного стану наукового розроблення проблеми визначення теоретико-методологічних підходів до дослідження системи адміністративних актів.

Досягнення мети цієї статті вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, таких як діалектичний метод, історико-правовий метод, метод



порівняльного правознавства, метод моделювання, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акту в сучасних умовах.

Результати дослідження. Акцент у теоретичних моделях адміністративного права було зміщено з управління на регулювання, яке відрізняється ширшим обсягом і специфічними методами. За словами В.Б. Авер'янова, державне регулювання передбачає цілеспрямований вплив не тільки на об'єкти управління, а й на соціальне середовище цих об'єктів, на ті суспільні процеси та феномени, що впливають на стан зазначених об'єктів; його метою є створення умов для діяльності суб'єктів та об'єктів управління в напрямі, який є бажаним для держави і за яким відбуватиметься розвиток системи управління загалом. Багатший арсенал методів регуляторного впливу характеризується тим, що поряд із методами безпосереднього впливу на об'єкти управління воно спирається і на використання непрямих (економічних, заохочувальних, стимулюючих) методів [3, с. 64].

Цілком логічно, що зазначені доктринальні трансформації зумовили сплеск інтересу до категорії адміністративного акту. Цій проблематиці (в синонімічному ряду – адміністративних актів, актів управління, правових актів управління тощо) обов'язково відводився окремий підрозділ у підручниках з адміністративного права, виданих провідними вітчизняними науковцями [4; 5; 6; 7; 8; 9]. Показовими у цьому аспекті є запропоновані В.Б. Авер'яновим аналіз існуючих наукових підходів та авторське бачення сутності і змісту правового акту управління як форми управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання з метою реалізації завдань та функцій управління, втілених у кінцевому результаті в певну законну форму і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки. При цьому, за В.Б. Авер'яновим, формою управлінської діяльності є безпосередньо видання правового акту управління, а не сам акт, а головною ознакою акту управління є процес здійснення владного волевиявлення [9, с. 144].

Розгляд адміністративних актів у навчальній літературі був першим дослідницьким кроком; подальший розвиток цієї тематики логічно був пов'язаний із підготовкою тематичних монографічних праць. Першою в цьому ряду слід назвати роботу В.П. Тимошука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» (2010 р.) [10]. Як вбачається з назви, увага дослідника зосереджена передусім на процедурних аспектах зазначених актів, водночас висвітлено тематику юридичної природи адміністративного акту, розкрито та проілюстровано конкретними прикладами питання зарубіжного досвіду в цій галузі.

Так, В.П. Тимошук актуалізує питання наявності так званих «широкого» та «вузького» розуміння категорії «адміністративний акт», де «вузьке» містить визначення адміністративних актів як індивідуальних, а широке, відповідно, – як індивідуальних та нормативних, виданих адміністративними органами. Наводячи приклади існування подібної термінологічної мішанини не тільки у вітчизняному, але й у європейському адміністративному праві, автор водночас послідовно та аргументовано переконує читача у доцільності запозичення німецької традиції в розумінні адміністративного акту як індивідуального акту адміністративної влади. Спрямованість України до Європейського Союзу, на думку дослідника, наштовхує на думку про необхідність використання однорідної правової термінології із країнами континентальної системи права, більшість з яких саме таким чином визначають адміністративний акт у національному адміністративно-правовому полі [10, с. 19–20].

Серед визначальних характеристик адміністративного акту як правового інституту В.П. Тимошук, орієнтуючись на правові документи Ради Європи, Європейської комісії та Європейського суду з прав людини, називає такі: це будь-який індивідуальний захід або рішення, який: 1) прийнято у процесі здійснення публічної влади; 2) має характер прямої дії та правомірно або неправомірно торкається прав, свобод та інтересів приватних осіб; 3) не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій [10, с. 21].

Взагалі працю В.П. Тимошука без перебільшення можна назвати новаторською для свого часу, провідною вітчизняною роботою в царині дослідження адміністративного акту,



наукове значення якої збереглося протягом десятиліття. Проте, віддаючи належне дослідженню й дослідникові, водночас слід вказати на назрілу необхідність переглянути висловлені в монографії тези на предмет їхньої відповідності сучасному моменту, пошуку можливих коректив та доповнень.

Вагомий внесок у теоретичний нарис категорії адміністративного акту являє собою монографія Р.С. Мельника «Система адміністративного права України» (2010 р.) [11]. Дослідник доводить ключову роль інституту адміністративного акту в межах концепту правової держави, називаючи встановлення чітких правил видання та застосування адміністративних актів головним інструментом обмеження потенційної сваволі владних органів, що являє собою загрозу для прав, свобод та законних інтересів приватних осіб [11, с. 247].

Розглядаючи зміст та співвідношення «вузького» та «широкого» підходів до розуміння адміністративного акту, дослідник віддає перевагу другому. На його думку, включення нормативних актів, що видаються органами публічної влади, до числа адміністративних є цілком і повністю виправданим. На користь цієї позиції вчений нагадує традиції українського адміністративного права радянського періоду: в Адміністративному кодексі УРСР 1927 р. використовувався термін «адміністративний акт», під яким розумілися в тому числі нормативні акти, які видавалися адміністративними органами влади. Крім того, автор посилається на низку європейських правових документів, у яких чітко простежується тенденція до розширення меж категорії «адміністративний акт». Так, наприклад, у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності, схваленій Комітетом міністрів Ради Європи 18 вересня 1984 р., зазначається, що під актами розуміються: 1) нормативні акти на виконання регуляторних повноважень; 2) адміністративні акти, які не належать до регуляторних; 3) фізичні дії (вчинки); 4) дії судової адміністрації, не пов'язані з відправленням правосуддя. Подібне розуміння змісту терміна «адміністративний акт» можна знайти і в інших документах, прийнятих на загальноєвропейському рівні [11, с. 250–251].

Слід оговорити, що трохи пізніше, у 2014 р., у підручнику із загального адміністративного права Р.С. Мельник чітко розмежовує нормативні та адміністративні акти як інструменти діяльності публічної адміністрації; при цьому адміністративний акт він пропонує розуміти як будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування, яке тягне юридичні наслідки [12, с. 263].

Серед вітчизняних адміністративістів, що займалися приростом наукового знання з тематики адміністративних актів, слід також назвати О.О. Мандюка та його дисертаційне дослідження «Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування» [13]. Характеризуючи правову природу досліджуваного явища, вчений називає такі визначальні його характеристики: адміністративний акт є юридичним фактом, визначальним елементом механізму правового регулювання, найважливішою формою діяльності публічної адміністрації; може виступати підставою для прийняття інших індивідуальних адміністративних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення адміністративними органами певної діяльності, вчинення тих чи інших правочинів; має велике юридичне значення під час вирішення публічно-правових спорів [13, с. 9].

Висновки. Підбиваючи підсумки історіографічного опису української доктрини адміністративного акту, зазначимо, що у вітчизняній адміністративно-правовій традиції теоретико-методологічних досліджень відсутній єдиний концептуальний підхід до визначення ролі й місця категорії адміністративного акту в догматіці науки адміністративного права. Як і в багатьох схожих випадках, існування різних підходів та суперечливих тлумачень одного й того самого поняття пояснюється передусім історичними особливостями становлення українського адміністративного права. Виникнення його – як галузі права й як науки – на українських теренах відбулося трохи більше століття тому, і на перших порах його становлення й розвиток наслідували розвиток адміністративного права європейських країн. Проте радянський період із притаманним йому розумінням марксистсько-ленінської методології як єдино можливої та оголошенням усіх теоретичних спроб поглянути на проблему з менш



заідеологізованих позицій «буржуазного світосприйняття» максимізував відставання української адміністративно-правової науки від європейських аналогів.

Список використаних джерел:

1. Mahendra P. Singh. Administrative Powers: Administrative Act. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985. P. 32–49.
2. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. С. 101–104.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х тт. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К., 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
4. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. Київ: Літера ЛТД, 2002. 288 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
6. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття): навч. посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.
7. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Київ: Істина, 2009. 475 с.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 1999. 733 с.
9. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.
10. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
11. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія. Харків: Вид-во ХНУВС, 2010. 398 с.
12. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
13. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 21 с.

