

*Мілієнко О. А.,**кандидат юридичних наук,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА У ДОСЛІДЖЕННЯХ «РАДЯНСЬКОГО» ПЕРІОДУ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Анотація. Метою роботи є визначення концепції адміністративного акту в дослідженнях «радянського» періоду розвитку України. Досягнення мети статті вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, таких як діалектичний, історико-правовий, метод порівняльного правознавства, моделювання, що дає змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акта як адміністративно-правової категорії в політико-правових дослідженнях представників вітчизняної юридичної науки «радянського» періоду. Зроблено висновок, що найголовнішою формою адміністративної діяльності в радянській адміністративно-правовій науці визнавалися акти державного управління, які в загальному вигляді розумілися як виконувані виконавчо-розпорядчими органами юридичні форми виконавчо-розпорядчої діяльності. Спостерігалася неоднозначність підходів до визначення адміністративного акта: нами виділено наукові підходи, що полягають у відокремленні адміністративного акта як правового феномену (О.Ф. Євтихiev, І.М. Пахомов та ін.), та підходи, сутність яких полягає в ототожненні адміністративного та нормативного акта (Ю.М. Старілов, В.Л. Ковалевський, та ін.). За радянських часів актів державного управління диференціювалися за юридичним характером; цей критерій дозволив виділити нормативні (тобто регулюючі або, в деяких джерелах, регламентарні), які відповідали централізованому керівництву та координації, та індивідуальні акти управління, що стосувалися конкретних одиничних явищ та випадків і називалися адміністративними. Визначено, що пріоритетною була тенденція до «гіперболізації» можливостей органів управління у справі дотримання соціалістичної законності за допомогою методів примусу та переконання. Це сприяло концентрації уваги науковців саме на правових формах управління, притаманних централізованому керівництву, тому проблематика індивідуальних адміністративних актів у радянські часи характеризувалася вторинністю.

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

Постановка проблеми. Радянський період розвитку наукової думки щодо адміністративного акта відрізняється деякою специфікою. Розгорнутий аналіз цього історіографічного етапу здійснив у своєму дисертаційному дослідженні О.О. Мандюк [1, с. 14–20]. Так, науковець підкреслює, що радянський етап поділяється на два відрізки: до- та післявоєнний. Перший, післяреволюційний етап характеризується певною занедбаністю науки адміністративного права взагалі та вчення про адміністративні акти зокрема. Багато напрацювань дореволюцій-

них і закордонних учених були відкинуті як ідеологічно чужі й методологічно некоректні; безпосередньо адміністративні акти розглядалися виключно в контексті заходів адміністративного примусу та форм державного управління. Питання юридичної природи, особливостей прийняття, введення в дію та припинення дії адміністративних актів були винесені за межі наукової уваги. Науковці, котрі працювали у царині радянського адміністративного права, називали його правом перехідної епохи від капіталізму до соціалізму, а його особливістю вважали специфічне розуміння принципу законності як законності революційної, пролетарської, комуністичної, яка «абсолютно не визнає ні рівності прав усіх громадян, ні рівності прав особи та колективу. Права особи у радянських республіках мають суто підпорядковане становище щодо прав колективу» [2, с. 195].

За сучасних умов категорія адміністративного акта постійно трансформується. Діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність її розуміння. Визначенню сутності адміністративного акта, його процедурних аспектів присвячені науково-теоретичні розробки таких вчених, 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. Коломoeць, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.О. Фрицький, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Однак реалізація методу моделювання у частині визначення напрямів розвитку концепції «адміністративного акта» неможлива без урахування «радянського» періоду розвитку вітчизняної юридичної науки.

Метою роботи є визначення концепції адміністративного акта в дослідженнях «радянського» періоду розвитку України.

Досягнення мети статті вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, таких як діалектичний, історико-правовий, метод порівняльного правознавства, моделювання, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акта як адміністративно-правової категорії в політико-правових дослідженнях представників вітчизняної юридичної науки «радянського» періоду.

Виклад основного матеріалу дослідження. О.Ф. Євтихiev, продовжуючи в радянські часи наукові пошуки щодо індивідуального адміністративного акта, запропонував поділяти ці акти на односторонні та двосторонні. Односторонні, на його думку, характеризуються волевиявленням лише з боку владних органів, тобто через них виявляються державне володарювання та примус, двосторонні мають місце, лише коли існує збіг волі сторін, що домовляються. Односторонні акти на підставі критерію спрямованості О.Ф. Євтихiev поділяв на

ті, які спрямовані проти особи (затримання, привід, арешт), і ті, що спрямовані на майно громадян (реквізиція, конфіскація, експропріація, націоналізація, муніципалізація, примусові стягнення) [2, с. 176–177].

Проблематика актів у контексті адміністративного права тоді також виступала предметом наукової уваги В.Л. Кобалевського. Дослідник пропонував розподіл адміністративних актів на індивідуальні (конкретні) та нормативні (укази); щоб уникнути зайвої плутанини, вчений наполягав на усуненні з наукового глосарію терміна «адміністративний акт». За логікою автора, якщо нормативний адміністративний акт звично зветься указом, то індивідуальний нормативний акт слід іменувати «розпорядженням». Сукупність адміністративних розпоряджень, на думку В.Л. Кобалевського, включає такі їхні різновиди: 1) односторонні адміністративні акти та публічно-правові договори; 2) акти урядові й акти адміністративні; 3) акти влади й акти виконання; 4) акти вільного та пов'язаного розсуду [3, с. 125–142].

У 30-ті рр. у СРСР практично зупинилося розроблення адміністративно-правової проблематики, що історично права пов'язують із розповсюдженням переконання, за яким у період будівництва соціалізму право має взагалі відмерти як атавізм; відновлення розвитку науки адміністративного права почалося у 1936 р. із прийняттям нової Конституції СРСР [4, с. 53].

Використання в Основному Законі 1936 р. та радянському законодавстві поняття «органи державного управління», відсутність розподілу державної влади на виконавчу, законодавчу та судову гілки зумовило використання та розповсюдження у правничому лексиконі термінів «акти управління» й «акти органів управління», які міцно закріпилися в науковій літературі. Таким чином, у СРСР найважливішою правовою формою реалізації виконавчо-розпорядчих повноважень державних органів визнавалися акти управління [5, с. 109].

Так, В.І. Новосолов зазначав, що сам факт використання терміна «адміністративний акт» викликає серйозні заперечення незалежно від того, для позначення яких актів – нормативних або не нормативних – він використовується. На підставі аналізу тогочасної літератури дослідник доходив висновку, що більшість радянських науковців більш-менш однаковий семантичний обсяг інформації закріплюють за поняттям «акти державного управління» [6, с. 12].

Саме дослідженням актів (державного) управління характеризується другий етап розвитку радянської адміністративно-правової науки, який, на думку О.О. Мандюка, починається після Другої світової війни [1, с. 16]. Незважаючи на широке використання цього поняття, єдиного підходу до його трактування радянська адміністративістика не виробила. Як справедливо вказує Р.Ф. Васильєв: «У дослідженні визначень актів управління відразу звертаєш увагу на велику різницю між ними. Акти управління визначають як форму діяльності, дії, приписи, волевиявлення, документи, особливий вид правових актів тощо» [7, с. 11].

Справедливість цього висловлювання досить легко довести, звернувшись до аналізу наукової літератури з радянського адміністративного права. Так, С.С. Студенікін пропонує розглядати під актами радянського державного управління юридичні форми (укази, постанови, рішення, розпорядження, накази, інструкції) виконавчо-розпорядчої діяльності органів

радянської держави, які здійснюють повноваження у межах своєї компетенції, на підставі, на виконання законів і в установленому порядку [8, с. 106–107].

У свою чергу, В.І. Новосолов сформулював таке визначення актів державного управління: це дії виконавчо-розпорядчого характеру, спрямовані на встановлення загальних правил поведінки органів та осіб або на безпосереднє виникнення, зміну чи закінчення конкретних правовідносин. Виконавчо-розпорядча діяльність, на думку науковця, виконується всіма органами державної влади, проте головним чином – органами державного управління, які здійснюють виконавчо-розпорядчі повноваження (у сучасному розумінні – виконавчою гілкою державної влади). Для інших органів державної влади, пише В.І. Новосолов, виконавчо-розпорядча діяльність є додатковою, допоміжною, але необхідною для нормального здійснення своїх повноважень із керівництва підлеглими структурами, здійснення правосуддя та прокурорського нагляду [6, с. 100].

І.М. Пахомов, аналізуючи досліджувану проблематику, визначав акти радянського державного управління як засновані на законі владні приписи виконавчих і розпорядчих органів державної влади, а подеколи – і громадських організацій у межах їхньої компетенції, які встановлюють обов'язкові правила або регулюють конкретні відносини у питаннях організаційно-владної державної діяльності та полягають у практичному здійсненні завдань побудови комуністичного суспільства під керівництвом Комуністичної Партії Радянського Союзу [9, с. 155].

Важливо додати, що І.М. Пахомов окремо виділяв індивідуальні акти державного управління, до яких відносив акти, що не встановлюють правових норм, а застосовують норми закону або іншого державно-правового акта до конкретних явищ суспільного життя. Індивідуальні акти державного управління в такому розумінні виступають лише юридичними фактами, з появою яких у випадках, передбачених гіпотезою правової норми, пов'язані встановлення, зміна або припинення конкретних правових відносин [9, с. 166].

Волевиявлення як центральну характеристику акта державного управління називає Ц.А. Ямпольська, котра вважає видання актів-велінь обов'язковим елементом владного повноваження державного органу [10, с. 17]. З нею погоджуються В.А. Юсупов і М.О. Волков, стверджуючи, що «акти органів радянського державного управління є волевими владними діями, які відбуваються на підставі та на виконання законів або правових актів вищестоящих органів управління у процесі організуючої виконавчо-розпорядчої діяльності та спрямовані на встановлення, зміну чи припинення правових норм чи конкретних правовідносин» [11, с. 47–48].

Подібне різноманіття визначальних характеристик у розумінні акта управління Р.Ф. Васильєв пов'язує передусім зі складним і багатоаспектним характером досліджуваного явища. Зазначені акти водночас є і складовою частиною управлінської діяльності, і частиною механізму правового регулювання; це, на думку дослідника, неминуче призводить до різниці поглядів на цей адміністративно-правовий феномен, що й відображається у множині теоретичних підходів до визначення його сутності. Зі свого боку, дослідник пропонує визначення, у якому намагається максимально повно окреслити різнобічні характеристики акта управління (завдяки чому дефініція, надана Р.Ф. Васильєвим, найчастіше отримує схвальні відгуки в науковій літера-

турі [12–14 тощо]). Так, на думку науковця, акт державного управління є «владним волевиявленням державних органів та інших суб'єктів державного управління, що встановлюють, застосовують, змінюють, скасовують правові норми та змінюють сфери їх застосування; це владне волевиявлення має здійснюватися у процесі виконання функцій державного управління в установленому порядку на підставі й на виконання законів; формою такого волевиявлення може бути усне веління (розпорядження) або конкретний документ, який містить відповідні приписи» [14, с. 138].

Тривалий час у центрі наукової уваги радянських дослідників перебували або загальні теоретичні питання актів державного управління, або проблематика актів нормативних. Уперше індивідуальні акти управління як головний інструмент рішення конкретних справ у ході реалізації державної управлінської діяльності стали предметом адміністративно-правового дослідження у 1984 р., коли О.С. Слесарева присвятила цій тематиці свою дисертацію. Авторка розкрила питання обсягу застосування індивідуальних актів управління – від застосування заходів адміністративної відповідальності до правопорушників, здійснення припинення неправомірної поведінки, вирішення спорів, що виникають під час здійснення управлінської діяльності, до заохочення окремих осіб чи колективів за виконання трудового, службового чи громадського обов'язку. Не були залишені поза увагою проблеми забезпечення належного функціонування самих органів управління за допомогою індивідуальних актів управління, які є відбиттям стилю та методів роботи апарату управління: за їх допомогою формується персонал органів, вирішуються питання, пов'язані з реалізацією службових відносин, забезпечується оперативне усунення недоліків у роботі, підтримується трудова, фінансова, планова дисципліна. У роботі також були розкриті такі аспекти, як правова природа та юридичне значення індивідуальних актів управління, форми зовнішнього вираження досліджуваних актів, суб'єкти їхнього видання (здійснення) [15]. Однак слід підкреслити, що за всю історію існування радянського адміністративного права це було єдине дисертаційне дослідження із зазначеної тематики, що наочно свідчить про її малу популярність, якщо не сказати занедбаність.

Висновки. Таким чином, найголовнішою формою адміністративної діяльності в радянській адміністративно-правовій науці визнавалися акти державного управління, які в загальному вигляді розумілися як виконувані виконавчо-розпорядчими органами юридичні форми виконавчо-розпорядчої діяльності. Стосовно адміністративного акта спостерігається неоднозначність думок: деякі радянські вчені заперечували необхідність виокремлення адміністративного акта як правового феномену, інші диференціювали акти державного управління за юридичним характером; цей критерій дозволив виділити нормативні акти управління (тобто регулюючі або, в деяких джерелах, регламентарні), які відповідали централізованому керівництву та координації, та індивідуальні акти управління, що стосувалися конкретних одиничних явищ та випадків і називалися адміністративними. Зрозуміло, що загальна установка радянського адміністративного права на гіперболізацію можливостей органів управління у справі дотримання соціалістичної

законності за допомогою методів примусу та переконання сприяла концентрації уваги науковців саме на правових формах управління, притаманних централізованому керівництву, тому проблематика індивідуальних адміністративних актів характеризувалася вторинністю.

Такий стан теорії адміністративного акта в українській адміністративно-правовій науці серед іншого пояснювався й методологічними орієнтирами радянської правової науки. Виходячи з міркувань Р.С. Мельника, принципова відмінність між інститутами адміністративного акта в адміністративному праві, орієнтованому на теорію правової держави, й адміністративному праві, спрямованому на забезпечення державного управління, яскраво демонструє порівняння наукових надбань німецьких і радянських учених, опублікованих у другій половині ХХ ст. [16, с. 248]. Очевидно, що питання адміністративного акта набуло значимості та принциповості лише тоді, коли у нашій країні почалася розбудова правової державності, а наука адміністративного права зазнала теоретико-методологічної перебудови.

Література:

1. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
2. Евтихийев А.Ф. Основы советского административного права. Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. 331 с. URL: <https://www.twirpx.com/file/1745966/>.
3. Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков : Госиздат Украины, 1924. 258 с.
4. Стариков Ю.Н. Административное право : в 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж : Изд-во Воронеж. г. ун-та, 1998. 392 с.
5. Усманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2014. 411 с.
6. Новоселов В.И. Законность актов органов управления. Москва : Юрид. лит., 1968. 108 с.
7. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления : учебное пособие. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1970. 108 с.
8. Студеникин С.С., Власов В.А., Евтихийев И.И. Советское административное право. Москва : Гос. изд-во юрид. лит-ры, 1953. 438 с.
9. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник. Львів : Вид-во Львівського ун-ту, 1962. 294 с.
10. Ямпольская Ц.А. Органы советского государственного управления в современный период. Москва : Изд-во АН СССР, Ин-т права, 1954. 227 с.
11. Юсупов В.А., Волков Н.А. Научные основы государственного управления в СССР : учебное пособие. Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1972. 97 с.
12. Кадетова А.Д. Развитие теории правового акта управления в административно-правовой науке. *Российское право онлайн*. 2017. № 4. С. 24–31.
13. Усманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2014. 411 с.
14. Васильев Р.Ф. Акты управления. Значение, проблема исследования, понятие. Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1987. 141 с.
15. Слесарева Е.С. Индивидуальные акты управления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1984. 18 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/individualnye-akty-upravleniya>.
16. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : монографія. Харків : Вид-во ХНУВС, 2010. 398 с.

Milienko O. Concept of administrative act within the research of the “Soviet” period of Ukraine’s development

Summary. The aim of the work is to define the concept of an administrative act within the research of the “Soviet” period of Ukraine’s development. 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 legal category in political and legal research of representatives of domestic legal science of the “Soviet” period of development. It is concluded that the most important form of administrative activity in the Soviet administrative and legal science were acts of public administration, which were generally understood as legal forms of executive and administrative activities performed by executive and administrative bodies. The ambiguity of approaches to the definition of an administrative act is determined: it is singled out as scientific approaches that consist in the separation

of an administrative act as a legal phenomenon (O.F. Evtikhiev, I.M. Pakhomov, etc.); and approaches, the essence of which is to identify the administrative act and the normative act (Yu.M. Starilov, V.L. Kovalevsky, etc.). The existence in Soviet times of differentiation of acts of public administration by legal nature is determined; this criterion made it possible to distinguish between normative acts of management (i.e. regulatory or, in some sources, regulatory), which corresponded to centralized management and coordination, and individual acts of management relating to specific individual phenomena and cases and were called administrative. It is determined that in Soviet times the priority was the tendency to “hyperbolize” the ability of government to comply with socialist law through methods of coercion and persuasion contributed to the focus of scholars on the legal forms of government inherent in centralized leadership, so the issue of individual administrative acts secondary.

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