

ВІД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИПИСУ ДО ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТА УПРАВЛІННЯ: ДЕЯКІ ПИТАННЯ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ТЕРМІНОЛОГІЇ

В статті висвітлюються питання становлення інституту індивідуального акта управління. Визначаються особливості виникнення та розвитку зазначеної правової категорії.

The article deals with the problem of establishment of the institution of the individual act of governance. Special attention is paid to the emergence and development of the given legal category.

Адміністративне право України як наука та галузь законодавства охоплює значну кількість правових інститутів, особливості яких по відношенню до правових інститутів інших галузей права надають йому певної специфіки, завдяки якій воно і займає провідне місце у правовій системі України. Одним з таких правових інститутів є інститут індивідуального акта управління або, як його почали називати останнім часом, адміністративного акта [1, с.61]. Принципова значущість зазначеного інституту пояснюється кількома факторами. Так, з одного боку, індивідуальний акт управління є різновидом правових форм управління. З іншого – найбільш поширеним способом реалізації повноважень суб'єктів публічного управління, без видання якого не може бути вирішена жодна більш-менш важлива справа в сфері публічного управління.

Отже, подібні висновки і пояснюють постійну увагу авторів до питання дослідження правових форм управління, зокрема, інституту індивідуального акта управління. Тою або іншою мірою значення, особливості, види, порядок прийняття індивідуальних актів управління у різні часи вивчалися такими вченими як Л.Апт, Р.Васильєв, К.Соляник, В.Стефанюк, В.Тимошук, Ю.Тихоміров та ін. Аналіз праць зазначених авторів свідчить, що їх головні зусилля були спрямовані на дослідження сучасного стану правового регулювання та сучасних позицій науковців щодо таких актів, у зв'язку з чим питання становлення та розвитку цієї форми управління та термінології, що використовувалася у її межах, залишилися поза їх увагою.

Таким чином, завданням даної статті є аналіз наукових розробок щодо індивідуального акта управління, встановлення особливостей виникнення та розвитку зазначеної правової категорії.

Аналіз наукових джерел адміністративно-правової думки свідчить про те, що інститут індивідуального акта управління та його зміст у своєму історичному розвитку піддавався постійним змінам, що і пояснює існування чималої кількості точок зору щодо зазначеної проблематики та кількості термінів, за допомогою яких визначалися акти правозастосування.

Дослідження наукових праць перших вітчизняних вчених-поліцейстів, результати наукової діяльності яких, до речі, пізніше утворили базу для трансформації поліцейського права у адміністративне, показує, що вони у своїх доробках ще не використовували ні термін "індивідуальний акт управління", ні термін "адміністративний акт", однак вживали при цьому інші подібні поняття. Так, розмірковуючи над особливостями поліцейської діяльності, І.Андреевський зазначав, що усі розпорядження та адміністративні приписи поліцейських установ мають доповнювати існуючі закони, але при цьому видаватися у межах останніх, спрямовуючись на їх застосування [2, с. 6, 13]. Подібна позиція, на жаль, не дає нам чіткої відповіді на питання щодо правової сутності зазначених актів або, інакше кажучи, не дозволяє однозначно віднести їх ні до нормативних актів, ні до актів індивідуальної дії. Однак, подальше ознайомлення із змістом "Поліцейського права" дозволяє припусти-

ти, що І.Андреевський все-таки розмежував нормативні та індивідуальні акти. Найбільш яскраво це проявилось у роздумах щодо джерел поліцейського права, куди вчений поряд і з поліцейськими законами відніс також адміністративні розпорядження і циркуляри [2, с. 23]. Зазначене дозволяє зробити висновок, що, на відміну від нормативного характеру розпоряджень, адміністративні приписи подібними властивостями не наділялися, а раз так, то і були нічим іншим як актами правозастосування.

Подальший розвиток адміністративно-правових вчень, представлений, наприклад, працями М. Шпилевського, свідчить, що останній частіш за все вів мову про нормативні акти управління, яким, як і І.Андреевський, надавав назву адміністративних розпоряджень, у зв'язку з чим розглядав їх як джерела поліцейського права. "Поліцейське право розвивається не стільки шляхом законодавства, скільки шляхом адміністративної практики, яка проявляється у неосяжній масі адміністративних розпоряджень" [3, с. 87].

Значна увага правовим актам, що видавалися суб'єктами управлінської (поліцейської) діяльності, була відведена у праці М. Куплеванського "Административная юстиция в Западной Европе. I. Административная юстиция во Франции", оскільки одне з головних завдань адміністративних судів полягало у перевірці законності актів управління, що, звичайно, покладало на автора обов'язок розкрити зміст та особливості таких актів. Виконуючи поставлене завдання, автор, на відміну від своїх попередників і сучасників, досить чітко наголосив на принциповій різниці нормативних та індивідуальних актів управління, зробивши проміжний висновок про те, що контрольні повноваження адміністративних судів мають поширюватися лише на так звані акти індивідуального характеру [3, с. 161].

При цьому М. Куплеванський, так само як і І. Андреевський та М.Шпилевський, нормативні акти називав адміністративними розпорядженнями, тоді як друга категорія актів управління отримала у нього назву адміністративного акта індивідуального характеру [3, с. 161].

Аналізуючи праці зазначених авторів, відмітимо, що вони не зупинялися окремо на нормативних та індивідуальних актах управління, розглядаючи останні у межах аналізу інших правових інститутів поліцейського (адміністративного) права.

Одним з перших авторів, який змінив існуючий стан речей щодо вивчення правових актів управління, був І.Тарасов, особливістю наукових праць якого був той факт, що питання розпорядчої влади органів поліцейської діяльності були розглянуті ним у межах окремої глави, одним з самостійних параграфів якої був параграф, присвячений адміністративним (поліцейським) розпорядженням та приписам.

Говорячи про розпорядження, вчений надав їм нормативного характеру, що наближало останні до законів. Однак, на відміну від законодавчих актів, розпорядження видавалися вищими органами виконавчої влади та приводилися у дію управліннями та посадовими особами, які, з метою виконання розпоряджень, користували-

ся правом давати приписи або накази як підпорядкованим їм посадовим особам, так і безпосередньо громадянам. Отже, засобом реалізації нормативних установлень І.Тарасов бачив індивідуальні акти управління – приписи, які, за його словами, завжди мали конкретне значення [4, с. 63–64].

Зазначена вище термінологія стосовно правових актів управління зберегла своє місце і у працях інших авторів, творча діяльність яких проходила наприкінці XIX століття, однак це стосувалося, перш за все, нормативних актів, тоді як про акти правозастосування спеціальних розмов все ще не велося. Адміністративні розпорядження, як і раніше, продовжували залишатися формою нормотворчості суб'єктів управлінської діяльності, відносилися до джерел поліцейського (адміністративного) права [3, с. 372; 3, с. 398–399; 5, с. 9].

Разом з тим у зазначений період почали з'являтися і інші погляди щодо назв правових актів управління, підтвердженням чому є творча спадщина В.Гессена. На думку вченого, висловлену у його перших працях, розпорядча влада адміністрації втілювалася, по-перше, у праві видання обов'язкових постанов і, по-друге, у праві пред'явлення окремих вимог або розпоряджень. Надаючи пояснення зазначеним термінам, вчений під обов'язковою постановою розумів загальне правило, яке встановлювалося у порядку управління і таке, що регулювало невизначене число передбачених або однорідних відносин. У свою чергу, розпорядження тлумачилося ним як адміністративний акт, який регулював передбаченим у законі способом ті або інші конкретні (виділено нами – І.Г.) відносини [6, с. 48].

Практичну незмінність своєї позиції щодо зазначеної проблематики В.Гессен продемонстрував і у своїх наступних працях, хоча, правда, деякі зміни все-таки мали місце. Так, називаючи нормативні встановлення урядової влади обов'язковими постановами, вчений погоджувався разом з тим, що подібні правові акти, за пропозицією М.Коркунова, можна називати і указами. Що ж стосується актів індивідуальної дії, то як і раніше, для нього вони існували у формі конкретних велінь або розпоряджень, завдання яких полягало у нормуванні того або іншого індивідуального або конкретного випадку [7, с. 28–29].

Отже, на початку XX століття у адміністративно-правовій літературі або, як ще вона називалася на той час, літературі з поліцейського права почали з'являтися тенденції щодо зміни існуючої у XIX столітті термінології, за допомогою якої визначалися правові акти управління. Термін "адміністративне розпорядження" почав поступово втрачати свій нормативний характер, набуваючи індивідуального, правозастосовного значення. Крім іншого це свідчило і про те, що у науці адміністративного (поліцейського) права на той час ще не існувало єдиних загально визначених термінів для визначення правових актів управління.

Певні зміни у вживанні адміністративно-правової термінології зазначеного порядку спостерігалися і у працях інших авторів, хоча вони і не були ще так яскраво виражені, як у наукових доробках В.Гессена. Як приклад у даному випадку можна навести положення "Підручника адміністративного права (Поліцейського права. Права внутрішнього управління)", автором якого був В.Івановський. Він, як і переважна більшість його попередників, продовжував називати нормативні акти адміністративних органів розпорядженнями. Поряд з цим для групування актів індивідуального характеру він використовував термін "виконавче розпорядження", говорячи про те, що таке розпорядження є адміністративним розпорядженням у вузькому розумінні цього слова [8, с. 146; 9, с. 126].

Такий погляд на зазначену термінологію майже повністю був підтриманий і М.Белявським [10, с. 33–35].

Новацією ж у вживанні термінів для окреслення правових актів управління як нормативного, так і індивідуального характеру стала наукова позиція О.Євтихєва, висловлена ним у монографії "Законна сила актів адміністрації", відповідно до якої вчений з урахуванням теорії розподілу влади запропонував усі правові акти розділити на три основні групи: 1) законодавчі акти; 2) адміністративні акти; 3) судові акти.

Продовжуючи розмову про адміністративні акти, дослідження особливостей яких і становило предмет його монографії, О.Євтихєв запропонував у змісті адміністративних актів виділити дві основні категорії (елементи). Відповідно до цього правознавець виділив такі групи адміністративних актів: по-перше, адміністративні акти із абстрактним змістом або, як він їх ще називав, адміністративні розпорядження чи обов'язкові постанови і, по-друге, індивідуальні адміністративні акти або розпорядчі акти, які мали за мету впливати на конкретні обставини [11, с. 40–45].

Подальший розвиток адміністративно-правової думки пов'язувався насамперед із науковою діяльністю А.Єлістратова, який у своїх працях приділив значну увагу також дослідженню особливостей та видів актів управління (публічно-правових актів), під якими він розумів будь-який державний акт, що відносився до компетенції адміністративних установ [12, с. 158].

З урахуванням властивостей юридичних функцій, які виконувалися актами управління, А.Єлістратов розділяв останні на нормативні, адміністративні та юрисдикційні акти. При цьому для позначення нормативних актів, які виходили від адміністративних установ, він пропонував використовувати термін "указ", а для найменування юрисдикційних актів зазначених установ – поняття "судово-адміністративний акт". Що ж стосується актів, які мали своїм завданням встановлення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин або станів, то вчений їх називав адміністративними актами, які, на його думку, займали головне місце у юридичній діяльності адміністративних установ [12, с. 159, 181; 13, с. 82, 88].

Досить близькою до поглядів А.Єлістратова на індивідуальні акти управління була позиція В.Кобалевського, який з цього приводу писав: "Повертаючись до вчення сучасної юридичної літератури про адміністративний акт, необхідно відмітити, що цим терміном частіш за все називають акти індивідуальні та конкретні, у протилежність актам нормативним, тобто указам. Найменування індивідуальних актів адміністрації терміном адміністративний акт у власному розумінні слова – не викликає заперечень, якби воно не наштовхувало на помилкову думку про те, що указ актом адміністративним не є ..., чому і не може бути, на нашу думку, використаний для характеристики індивідуальних актів адміністрації. Останні можуть бути названі терміном "адміністративне розпорядження" [14, с. 135].

Однак, на відміну від В.Кобалевського, його сучасник О.Євтихєв, творча діяльність якого також проходила вже за радянських часів, наполягав на раніше озвученій думці, що акти, які виходять від суб'єктів управління, мають називатися адміністративними актами, розпадаючись при цьому на нормативні адміністративні акти та індивідуальні адміністративні акти [15, с. 171–177].

Отже, викладене свідчить про те, що і за часів становлення радянської адміністративно-правової думки у науці адміністративного права ще не спостерігалось єдності поглядів вчених на об'єднуючу назву індивідуальних актів управління, підтвердженням чому і було використання різних понять для позначення зазначеного

правового інституту. При цьому відмітимо, що А. Єлистратов та О.Євтихiev у своїх розмовах про індивідуальні акти управління спиралися на праці німецьких вчених, які, починаючи з XIX століття і до теперішнього часу, продовжують позначати групу індивідуальних актів управління терміном "адміністративний акт" [16, с. 188].

Об'єднуючим фактором, у плані подальшого використання терміна "адміністративний акт", мав стати прийнятий у 1927 році Адміністративний кодекс УРСР [17], який чітко встановив, що під зазначеним терміном розуміються 1) інструкції та циркуляри і 2) обов'язкові постанови, тобто акти загального, нормативного характеру. Однак, така чітка позиція законодавця не призвела до автоматичної відмови вчених від розуміння індивідуального характеру "адміністративного акта". Так, наприклад, професор В.Кобалевський у своєму останньому підручнику з адміністративного права, який був виданий у 1929 році, продовжував використовувати зазначений термін як синонім терміна "індивідуальний акт адміністрації" [18, с. 170].

Наступний етап розвитку радянської адміністративно-правової думки, який за відомих причин у повномасштабному вигляді розпочався лише після Великої Вітчизняної війни, вніс певні зміни у теорію адміністративного права, що торкнулися також і інституту адміністративного права, про який ми ведемо мову. Перше, що привертає увагу, це зміна його назви. Відтепер він починає існувати під назвою "акти радянського державного управління", під якими, до речі, вчені розуміють юридичні форми (укази, постанови, рішення, розпорядження, накази, інструкції) виконавчо-розпорядчої діяльності органів радянської держави, які здійснюють повноваження у межах своєї компетенції, на підставі та на виконання законів та в установленому порядку [19, с. 106–107]. Вживання подібної термінології почало призводити до одночасного використання в адміністративно-правовій літературі як "старого" терміна "адміністративний акт", так і "нового" – "індивідуальний акт управління". При цьому відмітимо, що одні радянські вчені-адміністративісти взагалі відмовлялися від використання терміна "адміністративний акт" [20, с. 88], а інші – використовували його як синонім терміна "індивідуальний акт управління" [19, с. 116]. Поряд з цим існувала також і інша позиція, її відстоювали І.Євтихiev та В.Власов, відповідно до якої адміністративний акт розглядався як припис нормативного характеру [21, с. 76].

Подальший розвиток науки адміністративного права свідчить, що вчені так і не виробили єдиного підходу до назви актів застосування норм адміністративного права і продовжували називати останні або індивідуальними актами управління, або додаючи до цього терміна у дужках термін "адміністративний акт". При цьому єдине,

що об'єднувало усіх авторів, було те, що "адміністративному акту" вже не надавали нормативного характеру.

Якщо ж перейти від аналізу історичної літератури з адміністративного права до сучасної української, то не важко буде зрозуміти, що навіть до сьогоднішнього дня наука адміністративного права так і не виробила єдиного підходу щодо назви актів застосування норм адміністративного права. На сьогоднішній день найбільш поширеним терміном залишається "індивідуальний акт управління", поряд з яким іноді вживаються і інші, наприклад, ненормативний (індивідуальний) правовий акт державного управління [22, с. 231].

Що ж стосується нашої позиції, то варто зазначити, що використання різних правових термінів для визначення одного і того ж правового явища є неприпустимим, оскільки це позбавляє науку адміністративного права єдності, свідчить про недостатній рівень її понятійного апарату, вносить плутанину у вживання адміністративно-правової термінології. Тому доцільно, на нашу думку, перейти до вживання єдиного терміна, за допомогою якого визначалися б акти застосування норм адміністративного права, – "адміністративний акт".

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. – К., 2003. – 496 с. 2. Андреевский И.Е. Полицейское право. Т.1. – СПб, 1874. – 648 с. 3. Антологія української юридичної думки. В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Том 5: Поліцейське та адміністративне право / Упорядники: Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов, І.Б. Усенко; відп. редактори Ю.І. Римаренко, В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім "Юридична книга", 2003. – 600 с. 4. Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. Вып. 1 и 2: Учебник, 1891. – 633 с. 5. Берендтс Э.Н. Опыт системы административного права. Том 1. Обзор истории административного права и истории его литературы. Вып. 1. – Ярославль, 1898. – 246 с. 6. Гессен В.М. Административное право. – СПб., 1902. – 240 с. 7. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. – Издание студентов 1907-1908. – СПб., 1908. – 196 с. 8. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). – Изд. 2-е, исправленное и дополненное. – Казань, 1907. – 546 с. 9. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). – Изд. 4-е, исправленное и дополненное. – К., 1911. – 506 с. 10. Беляевский Н.Н. Полицейское право (административное право): Конспект лекций. – Изд. 3-е, дополненное. – СПб, 1915. – 409 с. 11. Евтихiev А.Ф. Законная сила актов администрации: Монография. – Люблин, 1911. – 287 с. 12. Елистратов А.И. Основные начала административного права. – М., 1914. – 333 с. 13. Елистратов А.И. Очерк административного права. – М., 1922. – 236 с. 14. Кобалевский В. Очерки советского административного права. – Х., 1924. – 258 с. 15. Евтихiev А.Ф. Основы советского административного права. – Х., 1925. – 331 с. 16. Hartmut Maurer Allgemeines Verwaltungsrecht. 15. Auflage. Verlag C.H.- Beck, München, 2004. – 853 с. 17. Адміністративний кодекс УРСР // Збірник узаконень та розпоряджень робітничо-селянського Уряду України. – 1927. – № 63–65. 18. Ковалевський В. Советское административное право. – Х., 1929. – 417 с. 19. Студеникин С.С. Советское административное право. – М., 1949. – 308 с. 20. Петров Г.И. Сущность советского административного права. – Л., 1959. – 184 с. 21. Евтихiev И.И., Власов В.А. Административное право СССР. – М., 1946. – 431 с. 22. Колпаков В.К. Административное право Украины: Підручник. – К., 1999. – 736 с.

Надійшла до редколегії 01.02.07

Н. Мяловицька, канд. юрид. наук

ПРОБЛЕМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ У ФРАНЦІЇ

У статті розглядаються теоретичні проблеми децентралізації державної влади у Франції та особливості утворення в адміністративно-територіальній структурі країни нової ланки – регіону.

The article deals with the problems of decentralization of the state power in France and peculiarities of forming a new link in the administrative and territorial structure of the country, which is called a region.

Протягом останніх двох десятиліть в країнах Європи відбулося багато різючих змін як на національному, так і на наднаціональному рівні. Глибина і масштаби цих змін очевидні, однак їх сутність і перспективи неоднозначні. Увагу правознавців зокрема привертають пошуки шляхів удосконалення форм держави, які здійснюються нині навіть у країнах, що мають багатокімовий

досвід державного будівництва. У цьому зв'язку великий інтерес викликає реформування адміністративно-територіальної структури Франції з метою децентралізації системи державної влади.

Розглядуваній проблематиці приділялася значна увага у наукових працях багатьох зарубіжних та вітчизняних вчених. Зокрема, різні аспекти цієї тематики до-