

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.25>

ЄВРОПЕЙСЬКІ НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ СУТНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Мілієнко Олена Анатоліївна,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Метою роботи є визначення європейських науково-теоретичних підходів до розуміння сутності адміністративного акта. Досягнення цієї мети вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, зокрема діалектичного, історико-правового, методу порівняльного правознавства, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акта як адміністративно-правової категорії в політико-правових дослідженнях представників країн Західної Європи. Установлено, що коріння доктринальних концепцій адміністративного акта простягаються від французької до німецької адміністративно-правової науки. Визначено, що французька теорія *acte administratif*, яка охоплювала більшість дій адміністративної влади, що стосувалися законних інтересів людини, була запозичена німецькими юристами та з 1826 р. була адаптована до правової системи Федеративної Республіки Німеччина. Установлено, що відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччина 1826 р., адміністративним актом вважалися всі адміністративні заходи, застосовувані в межах публічного та приватного права, проте поступово обсяг цієї категорії обмежився адміністративними заходами в межах публічного права. З'ясовано, що відповідно до концепції, обґрунтованої О. Майєром, адміністративний акт розуміється як інструмент державного управління, за допомогою якого реалізується необхідна для держави й суспільства вимога забезпечення правопорядку, безпеки, дотримання громадянами обов'язків стосовно держави, а також у правовий спосіб можуть бути визначені й окреслені шляхи й межі діяльності держави та сфери вільної поведінки її громадян. Зроблено висновок, що західноєвропейські підходи зводяться до розуміння адміністративного акта як акта застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Австрія, Німеччина, Польща, Швеція); як будь-якого підвладного закону акта органів публічної влади, що відображає природу закону (Бельгія, Греція, Велика Британія, Франція); як поєднання допустимості проявів індивідуального та нормативного адміністративних актів (Іспанія, Італія, Португалія).

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

EUROPEAN SCIENTIFIC AND THEORETICAL APPROACHES TO UNDERSTANDING THE ESSENCE OF AN ADMINISTRATIVE ACT

Milienko Olena Anatoliivna,
Candidate of Juridical Sciences,
PhD Student at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhia National University,
Zaporizhia, Ukraine)

The purpose of the work is defined by European scientific and theoretical approaches to understanding the essence of the administrative act. 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, which allowed to clarify the evolution of legal thought on the nature and significance of administrative act as an administrative legal category. political and legal studies of representatives of Western Europe. It is established that the roots of the doctrinal roots of the concept of administrative act extend from French to German administrative law. It is determined that the French theory of acte administratif, which covered most of the actions of the administrative authorities concerning the legitimate interests of man, was borrowed by German lawyers and from 1826 was adapted to the legal system of the Federal Republic of Germany. It was established that in accordance with the legislation of the Federal Republic of Germany in 1826, an administrative act was considered all administrative measures applied within public and private law, but gradually the scope of this category was limited to administrative measures under public law. It was found that according to the concept substantiated by O. Mayer, an administrative act is understood as an instrument of public administration, through which the necessary requirement for the state and society to ensure law and order, security, compliance with their obligations to the state and the legal In this way, the ways and limits of the activity of the state and the sphere of free behavior of its citizens can be defined and outlined. It is concluded that Western European approaches are reduced to understanding the administrative act as an act of application of the law in a specific individual situation (Austria, Germany, Poland, Sweden); as any law of public authority subject to law, reflecting the nature of the law (Belgium, Greece, Great Britain, France); as a combination of admissibility of manifestations of individual and normative administrative acts (Spain, Italy, Portugal).

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

Актуальність теми. Прагнення української держави стати частиною європейської спільноти може бути реалізоване за умови трансформації концептуальних підходів до реалізації завдань та функцій публічного управління, що вимагає врахування досвіду проведення адміністративних реформ у країнах Центральної та Східної Європи, що вже вступили до Європейського Союзу, а також засвідчує необхідність переосмислення принципів, ідей, інститутів й усталених категорій національного адміністративного права, аналізу принципів, інститутів, ідей та категорій, які підлягають імплементації у вітчизняну адміністративно-правову систему. Подібна аналітична робота й становитиме собою внесок учених-адміністративістів у досягнення стратегічної мети нашої держави – набуття Україною статусу повноправного члена Європейського Союзу.

Додаткової гостроти й актуальності цій потребі надає сучасний стан національного адміністративного права, що, на думку дослідників, перебуває сьогодні в перехідному періоді, який свідчить про те, що це право вже втратило статус «управлінської галузі права», але за своїм змістом ще не набуло статусу галузі права, спрямованої на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, надання адміністративних послуг та регламентацію взаємної відповідальності органів публічної адміністрації і громадян [1, с. 105]. Ця обставина вимагає від вітчизняної наукової спільноти подальшої модернізації теоретико-методологічного арсеналу.

Стан наукового розроблення проблеми. У сучасних умовах категорія адміністративного акта перебуває в стадії трансформаційних змін. Тривала діяльність з удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративний акт». Так, науково-теоретичні розроблення, присвячені визначенню сутності адміністративного акта, 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. Однак у межах зазначених досліджень фрагментарна увага приділялась дослідженню досвіду реалізації європейських підходів до розуміння сутності категорії «адміністративний акт», що є необхідним в умовах тривалих євроінтеграційних процесів, що є характерними для України.

Метою роботи є визначення європейських науково-теоретичних підходів до розуміння сутності адміністративного акта.

Досягнення цієї мети вимагає застосування сукупності загальних і спеціальних методів наукового пізнання, зокрема діалектичного, історико-правового, методу порівняльного правознавства, що дало змогу з'ясувати еволюцію юридичної думки щодо сутності та значення адміністративного акта як адміністративно-правової категорії в політико-правових дослідженнях представників країн Західної Європи.

Виклад основного матеріалу. Серед найбільш важливих адміністративно-правових категорій особливе місце відводиться поняттю «адміністративний акт». У минулому воно слугувало предметом активного інтересу європейської адміністративно-правової науки, оскільки саме з адміністративним актом як юридичним феноменом були пов'язані як фундаментальні теоретичні міркування у цій галузі, так і практичні вимоги громадян до держави та її органів щодо залежності дій адміністрації від законів та можливості контролювати правомірність зазначених владних дій за допомогою незалежних інстанцій, для чого необхідною була формалізація процедури закріплення цих рішень у конкретному документі – акті. Нормативне оформлення адміністративного акта передбачало створення високого ступеня правового захисту на випадок оскарження адміністративного акта [2, с. 20].

Тобто тут ідеться про важливу роль адміністративного акта в справі встановлення законності як одного з найважливіших принципів здійснення адміністративно-правової діяльності. За словами істориків права, на початку XIX ст. обмеження органів та осіб державного управління правовими межами було виражено досить слабо, що можна визнати однією з характерних рис тогочасного адміністративного права. Однак протягом століття це обмеження правом поступово посилювалося, що зумовило визнання й перемогу принципу правової держави (Німеччина), принципу верховенства закону (Велика Британія), принципу законності (Франція). У цьому й полягала первинна мета адміністративного права – стримувати можливості органів виконавчої влади в межах допустимих правових меж, щоб у такий спосіб захистити громадян від зловживання цими можливостями [3, с. 325]. Досягнення цієї мети стало реальністю завдяки інституту адміністративного акта.

Загалом, доктринальні корені концепції адміністративного акта 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. перетворилася на німецьку концепцію. Спочатку адміністративним актом позначали всі адміністративні заходи, застосовувані в межах публічного та приватного права, проте поступово обсяг цієї категорії обмежився адміністративними заходами в межах публічного права і в такому вигляді використовувалось адміністративними судами [4, р. 33].

Під таким кутом зору і пропонували розглядати адміністративний акт перші його дослідники – німецькі правники, яким, власне, сучасна адміністративістика й завдячує існуванням доктрини адміністративного акта. Насамперед слід згадати О. Майєра – засновника німецького адміністративного права, відомого теоретика, який «прищепив» теорію та методологію французької адміністративно-правової науки на ґрунт німецького права [5, с. 325].

Саме йому належить перше визначення адміністративного акта, яке найчастіше цитують адміністративісти. О. Майєр надав його у 1895 р. у своїй фундаментальній роботі – підручнику німецького адміністративного права. Ця праця є класичним викладенням адміністративного права ліберальної правової держави, головною вимогою якого є нормативне закріплення і правова «пов'язаність» (обмеження законом) діяльності адміністративної влади, її втручання в життя своїх громадян; це втручання, за необхідності, має здійснюватися винятково у правовій формі адміністративного акта, який і стає центральним поняттям системи адміністративного права О. Майєра як «імперативне рішення влади, яке в кожному конкретному випадку визначає для підлеглої особи те, що є правом для неї», тобто те, що вона має та що може робити [7, с. 39].

На думку О. Майєра, саме адміністративний акт є тим інструментом державного управління, за допомогою якого реалізується необхідна для держави й суспільства вимога забезпечення правопорядку, безпеки, дотримання громадянами обов'язків стосовно держави, а також у правовий спосіб можуть бути визначені й окреслені шляхи й межі діяльності держави та сфери вільної поведінки її громадян [8, с. 67]. Далі ця категорія уточнювалася в пізніших дослідженнях, але не згадувалася в жодному законодавстві аж до кінця Другої світової війни, після якої увійшла в деякі закони Німеччини.

Доктрина адміністративних актів О. Майєра суттєво вплинула на подальше становлення німецького адміністративного права. Процитоване розуміння адміністративного акта було покладено в основу законодавчої дефініції, закріпленої в Законі про адміністративні процедури Німеччини від 25 травня 1976 р. Важливо згадати, що не всі європейські країни використали на практиці згадані теоретичні здобутки. Так, за словами австрійського адміністративіста П. Квості, в австрійському адміністративно-правовому полі відсутнє одностайне розуміння й законодавче визначення адміністративного акта, що зумовлює виникнення певних труднощів при оскарженні закріплених конкретними адміністративними актами рішень [9, с. 20].

Загалом, зарубіжні адміністративно-правові системи пропонують різні підходи до розуміння адміністративних актів. Так, дослідник Ж. Марку стверджує, що в межах європейського адміністративно-правового простору співіснують три моделі такого розуміння, закріплені доктринально й нормативно:

- 1) адміністративний акт трактується як акт застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Австрія, Німеччина, Польща, Швеція);
- 2) адміністративний акт – це будь-який підвладний закону акт органів публічної влади, що відображає природу закону (Бельгія, Греція, Велика Британія, Франція);
- 3) визначення адміністративного акта відбувається шляхом поєднання перших двох підходів (Іспанія, Італія, Португалія) [10, с. 20].

Зважаючи на зазначене, набуває актуальності питання про те, який стан справ спостерігається в цій царині в українській адміністративно-правовій науці. Задля повноти й поліаспектності нашої аналітичної розвідки пропонуємо приділити увагу історично-правовому дослідженню розвитку вітчизняної доктрини адміністративних актів. При цьому слід зазначити, що історіографічні студії стосовно адміністративного акта як правового явища на загальному тлі адміністративно-правових досліджень трапляються вкрай рідко. Безпосередньо цій тематиці приділив увагу у своєму дисертаційному дослідженні О.О. Мандюк [11], окремі аспекти були предметом досліджень, здійснених В.П. Тимощуком [12], серед учених пострадянського простору, що зверталися до зазначеної проблеми, необхідно виділити дослідження А.Д. Кадетової [13] та І.В. Міхеєвої [14].

Таким чином, західноєвропейські підходи зводяться до розуміння адміністративного акта як акта застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Австрія, Німеччина, Польща, Швеція); як будь-якого підвладного закону акта органів публічної влади, що відображає природу закону (Бельгія, Греція, Велика Британія, Франція); як поєднання допустимості проявів індивідуального та нормативного адміністративного актів (Іспанія, Італія, Португалія).

Список використаних джерел:

1. Миколенко О.І. Захист прав людини у перехідний період еволюції адміністративного права України. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф.* (м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року). Харків : Право, 2015. С. 104–108.
2. Квоста П. Предпосылки официального административного акта в Австрии. *Ежегодник публичного права*. 2016. С. 19–28.
3. Фароман М. Типы внутригосударственного административного права в Европе. *Дайджест публичного права*. 2012. Вып. 1. № 2. С. 315–353 URL: https://dpp.mpil.de/01_2012/01_2012_315_353.pdf
4. Mahendra P. Singh. Administrative Powers: Administrative Act. *German Administrative Law in Common Law Perspective*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985. P. 32–49.
5. Кассезе С. Развитие административного государства в Европе. *Дайджест публичного права*. 2012. Вып. 1. № 1. С. 243–282. URL: https://dpp.mpil.de/01_2012/01_2012_243_282.pdf
6. Мицкевич Л.А. Развитие административного права в Германии. *Административное право: хрестоматия*. Красноярск: Сибирский Федеральный ун-т, 2008. С. 36–42.
7. Мицкевич Л.А. Административно-правовые акты в России и Германии. *Ежегодник публичного права*. 2016. С. 63–81.
8. Квоста П. Предпосылки официального административного акта в Австрии. *Ежегодник публичного права*. 2016. С. 19–28.
9. Марку Ж. Административные акты и процедуры России и других государств Европы. *Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта* / под. ред. Т.Я. Хабриевой, Ж. Марку. Москва: Статут, 2011. С. 20–94.
10. 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.
11. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
12. Кадетова А.Д. Развитие теории правового акта управления в административно-правовой науке. *Российское право онлайн: электронный науч. журнал*. 2017. № 4. С. 24–31.
13. Михева И.В. Административный акт в системе форм российского права (сравнительно-исторический аспект). *Система права в Российской Федерации: проблемы теории и практики* : сб. науч. статей. Материалы V ежегодной международной конференции (Москва, 19–22 апреля 2010 г.). Москва : РАП, 2011. С. 412–422.