

УДК 342.98

DOI: 10.31733/2078-3566-2023-1-395-401

Максим ГАРІФУЛЛІН[©]

аспірант

(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків, Україна)

НАУКОВІ ДЕФІНІЦІЇ Й ПРАКТИКИ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ»: ВІТЧИЗНЯНИЙ ТА ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД

Здійснено аналіз дефініцій та практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт» у дослідженнях вітчизняних та закордонних наукових дослідженнях. Наголошено на тому, що в українському законодавстві відсутнє законодавче регулювання поняття «адміністративний акт», уніфікованої та систематизованої процедури ухвалення та оскарження актів, вимог до форми, змісту, порядку набрання ними чинності тощо. Проте є практика регулювання окреслених вище питань у законодавстві інших країн. Можливість дослідження закордонного досвіду правового регулювання й проведення порівняльно-правового аналізу є надзвичайно ефективним саме в тому, що власне ми отримуємо можливість визначити найбільш прийнятні варіанти для української адміністративної традиції положень, побачити можливі альтернативні варіанти вирішення й закріплення конкретних положень, перейняти найкращі практики й безпосередньо досвід інших країн, уникнути певних помилок і власне обрати найліпші способи заповнення прогалів у вітчизняному законодавстві щодо адміністративних актів.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративне право, публічне адміністрування, процедура прийняття адміністративних актів, законодавство.

Постановка проблеми. При дослідженні адміністративних актів та термінологічного різноманіття, що існує в рамках їхньої дефініції, треба зазначити, що відсутність уніфікованого підходу до їх визначення обумовлена, насамперед, відсутністю відповідної законодавчої регламентації у вигляді легально закріпленого поняття. Всі існуючі визначення адміністративних актів є результатами розвитку вітчизняної правової науки, яка останнім часом в умовах зближення різних правових систем все більшою мірою зазнає впливу закордонної правової думки. У більшості європейських країн адміністративно-процедурне законодавство систематизоване, що дає змогу говорити про наявність певних європейських стандартів адміністративної процедури. Україна ж залишається однією з небагатьох країн Європи, де досі немає загального закону про адміністративну процедуру, а наявне нормативне регулювання є фрагментарним, суперечливим, як правило, підзаконним та недостатньо спрямованим на захист прав і законних інтересів приватних осіб [12, с. 4].

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. У сучасному адміністративному праві поняття «адміністративний акт» перебуває у стадії постійних змін. Діяльність з удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії адміністративного акта. Деякі питання, що пов'язані із визначенням сутності системи адміністративних актів, вирішенням проблем правового регулювання практики їх застосування у своїх наукових дослідженнях розглядала низка вітчизняних вчених, таких як В. Авер'янов, В. Бевзенко, О. Дрозд, І. Ієрусалимов, Р. Калюжний, В. Коврах, Т. Коломєць, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Комісаров, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Є. Курінний, Є. Легеза, О. Мандюк, О. Мілієнко, Р. Мельник, Н. Плахотнюк, О.Семьоркіна, В. Тимошук, та закордонних вчених Г. Райт, Б. Таманага, Е. Шмідт-Асман, А. Якимов та ін.

Мета дослідження полягає в тому, щоб дослідити наукові підходи до визначення дефініцій і практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт» в Україні та закордонних країнах.

Виклад основного матеріалу. Держава та її агенти (уповноважені нею органи) мають діяти відповідно до вимог Конституції України лише в тих межах, які встановлені законодавчими актами (ст. 19). Акти, які ухвалюються або здійснюються (виконуються)

© М. Гаріфуллін, 2023

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-6469-4924>

mgaspire20@gmail.com

відповідними вповноваженими суб'єктами та які мають зовнішню спрямованість, впливають на права та обов'язки інших суб'єктів шляхом спричинення виникнення, зміни або припинення прав/обов'язків як для одних, так і для інших. Тож такі акти, як безпосередні інструменти реалізації публічною адміністрацією покладених конкретних завдань, так і функцій у цілому, мають бути чітко описані, визначені, а сам процедурний аспект прийняття таких актів має бути детально визначений належним чином, тобто, на рівні закону (таке твердження виходить із вимог Конституції України). У доктрині адміністративного права відсутній єдиний загальний підхід до розуміння поняття «адміністративний акт», оскільки для кожної країни притаманні свої особливості, що призводить до різного, специфічного набору ознак, через які й визначається правова природа адміністративного акта. Для початку необхідно зазначити, що для України досить поширеним є розуміння під адміністративним актом правові акти державного управління. Тобто до адміністративних актів пропонувалося відносити ті, через які здійснюється реалізація владно-управлінської діяльності безвідносно до правових наслідків для приватних осіб (осіб, які знаходяться поза межами організаційної підпорядкованості суб'єкта видання певного акта). Однак для доктрини (і, відповідно, законодавства) європейських країн притаманним є дещо інший підхід, за якого, по суті, здійснюється поєднання двох характерних ознак: по-перше, суб'єктом видання адміністративних актів завжди є суб'єкт публічної адміністрації (до кола яких відносять як органи місцевого самоврядування, так і органи виконавчої влади та окремі специфічні суб'єкти, досі невідомі українській адміністративній практиці, агенти публічної адміністрації), по-друге, спрямованість таких актів вони спрямовані на виникнення, зміну, припинення прав, обов'язків конкретно визначеного кола осіб. Відтак, практика нормативного закріплення поняття, процедури прийняття, вимог, оскарження відрізняється в різних країнах, створюючи можливість проведення багатоаспектного дослідження місця, призначення й необхідності актів публічної адміністрації в правовій системі, їх роль і значення в контексті реалізації прав, свобод, інтересів громадян [11, с. 37].

На сьогодні відповідні положення відсутні в систематизованій формі, окремі аспекти публічного адміністрування є предметом регулювання в межах окремих спеціалізованих законах (Закону України «Про адміністративні послуги»), тому нагальним питанням досі залишається розгорнуте визначення та встановлення нормативного закріплення місця адміністративних актів поміж інших форм публічного адміністрування, докладне визначення природи їх походження і призначення, важливими залишаються і процедури прийняття та оскарження. Адже недостатня кількість відповідних процедурних норм у чинному законодавстві створює еventуальні ризики щодо розбіжностей у правозастосовній практиці, ймовірного неоднакового порядку прийняття рішень та різних підходів до визначення вимог щодо порядку вирішення питань, стандартів обґрунтування та оскарження актів суб'єктів публічного адміністрування.

До того ж, як свідчить аналіз законодавства європейських країн, «поняття адміністративного акта є центральним в адміністративному праві, і визначення адміністративного акта в законі обов'язкове» [17, с. 7]. Конституція України в ч. 2 ст. 3 окреслює таке: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком». Таким чином, права людини, їх охорона та захист мають визначати побудову органів, які виконують повноваження й функції держави, а також напрями діяльності та набір інструментів, якими забезпечуються уповноважені державою суб'єкти, надаючи можливість обирати найбільш ефективний спосіб реалізації покладених на них функцій. Саме з огляду на такі вихідні орієнтири і має відбуватися закріплення мети (призначення) адміністративних актів у системі потенційно доступних уповноваженим суб'єктам регуляторів суспільних відносин та як невід'ємний елемент вимоги до форми та змісту адміністративних актів. Такі вимоги одночасно слугують стандартами діяльності публічної адміністрації (вони створюють одноманітний порядок правозастосовної діяльності), закріплюють «змістовно-якісний» рівень адміністративних актів зокрема, вмотивованість, доцільність, пропорційність адміністративного акта тощо та слугують «запобіжниками» від зловживань з боку публічної адміністрації (у тому числі при реалізації дискреційних повноважень) [15, с. 18].

Основним курсом зовнішньої політики України було обрано об'єднання з провідними європейськими державами в рамках Європейського співтовариства.

Відповідно до ст. 1 Угоди про Асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами, з іншого боку (далі – Угода про Асоціацію), цілями асоціації визначено зокрема поступове зближення сторін цієї угоди в контексті політичної взаємодії, розвиток держав, заснованою на повазі та визнанні спільних цінностей, посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи й безпеки, забезпечення верховенства права й поваги до прав людини та основоположних свобод. У преамбулі Хартії основних прав Європейського Союзу зазначено, що Європейський Союз заснований на неподільних і всезагальних цінностях, до яких належать людська гідність, свобода, рівність і солідарність, принципи демократії і правової держави. Аналогічно, Європейський Союз ставить людину як основу діяльності союзу. При цьому заснування й розвиток публічних інституцій мають бути спрямовані на підтримання та розвиток таких цінностей, у тому числі через організацію здійснення публічної влади. Ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу гарантує громадянам Європейського Союзу право на належне управління, яке передбачає право на неупереджений розгляд і вирішення справи в розумний строк європейськими інституціями, право на висловлення думки до того, як буде вжито персональні заходи, які можуть призвести до несприятливих наслідків, право на доступ до матеріалів, які стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати ухвалені рішення. Для включення будь-якої держави в єдиний адміністративний простір систему взаємодії органів публічного адміністрування внутрішньодержавного та наднаціонального рівня в країнах-членах Європейського співтовариства її власна публічна адміністрація повинна мати адміністративну здатність бути включеною до системи таких взаємодіючих органів. Така взаємодія, а також однаковий (уніфікований) рівень і порядок роботи публічних органів дозволяє громадянам Європейського співтовариства отримувати реалізацію та захист гарантованих законами й законодавчими актами права. Свободи та інтереси приблизно на однаковому рівні. При цьому встановлюються рекомендовані стандарти якості та вимоги щодо порядку взаємодії громадян і суб'єктів публічної адміністрації і щодо ухвалення адміністративних актів.

Інститут адміністративних актів інститут загального адміністративного права, його положення застосовуються в найрізноманітніших проявах діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а з огляду на те, що основним призначенням адміністративних актів є встановлення, зміна або припинення прав, обов'язків громадян при вирішенні індивідуальних (конкретно визначених) випадків ми бачимо об'єктивно підтвержену важливість і їх роль у забезпеченні регулювання суспільних відносин, нормального функціонування суспільства, реалізації прав, свобод, інтересів осіб.

Отже, держава повинна забезпечити правильне та однакове (уніфіковане) розуміння правової природи й призначення такого інструмента діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, забезпечити дотримання принципу законності в діяльності таких суб'єктів шляхом створення законодавчого регулювання у цій сфері. Насамперед треба відзначити відсутність уніфікованого та єдиного підходу до визначення поняття «акт». Енциклопедія державного управління містить таке узагальнене визначення поняття акта: «акт (лат. *actus, ago* – приводжу в рух) – офіційний документ, складений кількома особами, що підтверджує факти чи дії» [11, с. 136]. Схожу позицію свого часу висловив і суддя Конституційного Суду України Козюбра М. (окрема думка до рішення Конституційного Суду): акт, відповідно, треба розуміти як дію, вчинок, а також документ [3, с. 18]. Адміністративний акт є важливою формою адміністративної діяльності, виступає окремою формою публічного адміністрування. Як уже зазначалося, зараз в українському законодавстві відсутнє нормативне законодавче закріплення поняття адміністративних актів, хоча відповідні положення були присутні, зокрема, і в Адміністративному кодексі УРСР 1927 року, де «поняттям «адміністративний акт» охоплюються інструкції, обіжники і обов'язкові постанови. Тобто за кодексом адміністративними актами є документи нормативного та індивідуального характеру». Уперше поняття «адміністративний акт» в українському законодавстві було застосовано в Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг (який було затверджено постановою КМУ, що втратила чинність із ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги») і виглядало так: «адміністративний акт – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи», при цьому, відповідно до цього документа, адміністративний акт

безпосередньо пов'язаний з адміністративною послугою, адже остання є якраз проявом прийняття (наслідком) адміністративного акта. В. К. Колпаков, аналізуючи форми публічного адміністрування, розглядає й адміністративні акти, і робить висновок, що під адміністративним актом варто розуміти «юридичну форму, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації» [4, с. 126]. У виданні організації SIGMA «Administration and You» ми можемо зустріти таке: достатньо широке за своїм змістом, визначення, яке охоплює переважну більшість визначень, характерних для європейських країн: адміністративний акт розуміється як будь-який індивідуальний захід (або рішення): а) який прийнято при здійсненні публічної влади; б) який має характер безпосередньої прямої дії та неправомірно чи правомірно зачіпає права, свободи та інтереси приватних осіб; в) не є актом, що виконується при здійсненні судових функцій [5, с. 42]. Д. Н. Бахрах, досліджуючи природу адміністративних актів з погляду їх оскарження, пропонував розглядати адміністративні акти в широкому та вузькому значеннях. «Адміністративні акти в широкому значенні включають у себе всі юридично значимі аспекти управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень: рішення, дії та бездіяльність, з якими пов'язується настання юридичних наслідків». Отже, адміністративними актами будуть вважатися ті акти, які можуть бути в подальшому предметом судового оскарження, оскільки мають зв'язок із правами, обов'язками. А «адміністративні акти у вузькому значенні означають лише документарну форму управлінської діяльності, тобто рішення», таким чином, виключаючи можливість розгляду й встановлення вимог до дій та інших способів виразу адміністративних актів. До того ж складно погодитися з назвою останнього підходу — «вузьким», адже, фактично, до категорії адміністративних актів включаються так звані «ненормативні» акти, які не створюють правових наслідків і не зачіпають прав, свобод або інтересів громадян або юридичних осіб, внутрішні організаційні документи тощо, що кількісно суттєво збільшує термінологічний обсяг. Ю. Тихомиров також пропозицію щодо визначення поняття «адміністративний акт»: термін «використаний для позначення актів як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, що приймаються у сфері владних повноважень (вони не пов'язані з участю держави або територіальних громад у правовідносинах, заснованих на рівності сторін, наприклад, як власника певного майна, щодо якого укладається договір» [14, с. 298]. Тобто основна ознака адміністративного акта реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації, при цьому такі повноваження повинні мати публічно-владну природу. Всю різноманітність адміністративних актів адміністративних актів можемо поділити на ненормативні (тобто індивідуальні) та нормативні. До нормативних адміністративних актів треба відносити ті, які у своєму тексті (а з огляду на можливість існування адміністративних актів не лише у формі документа – у своєму змісті) містять загальні правила належної поведінки. А ненормативний акт відповідно визначає поведінку конкретно-визначеного суб'єкта. Варто зазначити, що схожу позицію було викладено в академічному курсі адміністративного права України за редакцією В. Б. Авер'янова. Тож поняття правових актів управління визначено (які за своєю суттю є адміністративними актами) – «це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури та спрямований на виникнення певних юридичних наслідків», а всю множину адміністративних актів було запропоновано умовно поділити на нормативні, індивідуальні та змішані (критерієм цього поділу виступала юридична природа або правові властивості)» [1, с. 15]. По суті, таке розмежування є проявом застосування на практиці функціонального підходу до завдань та, як наслідок, множин напрямів та завдань діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

У французькому праві адміністративний акт визначається таким чином: «акти адміністрації, якщо простіше її рішення та угоди, не є обов'язково адміністративними актами, тобто заходами, що підпадають під режим публічного права і належать, у разі спору, до відання адміністративного суду». Фактично, визначення, що є адміністративним актом, походить від юрисдикційної ознаки, тобто підсудності або непідсудності справ з оскарження таких актів саме до адміністративних судів. До того ж таке широке визначення дозволяє і до категорії адміністративних актів віднести також нормативні акти (там само). І така сама ситуація характерна і для Греції, Бельгії, Іспанії, Італії та Португалії. У грецькому праві «адміністративний акт» — це «вияв волі адміністративного органу, який відповідає чи ні певній процедурі та яким в односторонньому порядку встановлюється

юридична норма... складовими поняття «адміністративний акт» є: а) одностороннє встановлення юридичної норми; б) походження від адміністративного органу».

У Нідерландах вживається термін «наказ», якому дається таке визначення: «Письмове рішення адміністративного органу, що ухвалив державний законодавчий акт». Інакше кажучи, адміністративні акти здатні, наприклад: а) встановити обов'язок робити будь-що (наприклад, введення заходів безпеки в цеху); б) встановити обов'язок утримання від певних (небезпечних) дій; в) встановити обов'язок сплати певної суми податку; г) дозволити те, що зазвичай заборонено (ліцензія, дозвіл). Також можемо розглянути приклад законодавчого регулювання досліджуваного поняття в країні-учасниці колишнього Радянського дміністративний акт визначається як «наказ, рішення, припис, директива чи Союзу – Естонії. Наприклад, у § 51 Закону «Про адміністративну процедуру», «будь-який інший правовий акт, який видається суб'єктом адміністративних повноважень на виконання адміністративних функцій із метою врегулювання індивідуального випадку в публічно-правових відносинах, які спрямовані на створення, змінення та припинення прав та обов'язків» [2, с. 361]. Термін «адміністративний» констатує, що акт є продуктом саме адміністративних органів, така саме думка й у В. Тимошука [13]. Така диференціація є наслідком практичного застосування положень теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, яка знайшла своє відображення в конституційних актах більшості країн світу. Важливість адміністративного акта полягає не лише, і, головним чином, не завдяки встановленню прямої вимоги до чинності та обов'язкової вимоги до адміністративного акта, а в тому, що всі суб'єкти (власне, головним чином, приватні особи), мають дійсно усвідомлювати важливу для практичного юридичного життя таку форму діяльності публічної адміністрації. Адміністративний акт не слід розглядати як ще одну можливість втручання в життя приватних осіб, насправді, таке втручання не є ціллю, а саме наслідком здійснення публічного адміністрування.

Слушною є думка Е. Шмідта-Ассмана про те, що процедура прийняття адміністративних актів (норми щодо регулювання цієї процедури інституційно віднесені до адміністративних процедур) містить значну кількість вимог щодо наявності заяв, вимог щодо права особи бути заслуханою, обґрунтованості та мотивованості рішення, порядку оприлюднення й доведення до відома адресатів і, відповідно, вступу в силу адміністративних актів, свідчить про те, що адміністративний акт з'являється якраз як наслідок результативного здійснення кооперації між учасниками провадження з прийняття адміністративного акту, а в деяких ситуаціях договір та адміністративний акт здатні врегульовувати ситуації з врахуванням можливості сприймати кооперацію та надавати їй певної форми [16].

Можливість врахування й практичне впровадження в діяльності публічних органів сучасних більш демократичних і суспільно-орієнтованих інструментів регулювання також допомагає чітко визначити й розмежувати сфери відповідальності. Природа діяльності вповноважених державою суб'єктів (суб'єктів публічної адміністрації) щодо прийняття адміністративних актів має нормотворчий характер. Так, щодо прийняття нормативних адміністративних актів питання не виникає вони, за наведеними визначеннями, містять у собі загальнообов'язкові правила поведінки, забезпечені державним примусом тощо. Адміністративні акти спрямовані на врегулювання конкретного випадку щодо конкретних осіб. Тобто вони містять правила індивідуального характеру. Можемо звернутися і до надбань закордонної науки адміністративного права: відповідно до положень науки французького адміністративного права, до нормативних джерел права належать підзаконні акти адміністративні акти, які встановлюють норми загального характеру. До них відносять акти, які видаються адміністрацією, долучаючись таким чином в ієрархічну вертикальну структуру актів органів публічного адміністрування, а також вони є нормативним джерелом права як для громадян, так і для самої адміністрації. Також до такого висновку можна прийти шляхом тлумачення положень ст. 34 і 37 Конституції Франції, відповідно до яких Уряд має регламентаційну владу щодо всіх питань, не віднесених у ст. 34 Конституції до сфери законодавчого регулювання. У свою чергу, підзаконні акти мають примат над індивідуальними актами, видані навіть тим самим органом. До такого висновку приходять шляхом тлумачення положень римського права автор підзаконного акта зв'язаний його дотриманням до того моменту, поки акт не буде змінено або скасовано [7, с. 124]. Виконання законів не є дослівним відтворенням точно

закріпленого на рівні закону правила поведінки (окремих положень), а становить правотворчий процес, який відкриває для суб'єктів, наділених повноваженнями застосовувати закони, простір для власних рішень. Такий простір одночасно дає можливість більш ліберально підходити до вирішення питання щодо кожної особи окремо і, відповідно, досягати певного рівня справедливості. При цьому не варто ідеалізувати та беззастережно надавати необмежений простір для діяльності публічної адміністрації (дискреційні повноваження) навпаки, оскільки реалізація таких повноважень зазвичай пов'язана з втручанням у сферу приватного життя осіб, підстави, порядок і обсяг такого втручання мають бути чітко визначені для захисту прав, свобод, інтересів громадян від неправомірного, необґрунтованого або безпідставного втручання і, відповідно, порушення певних складових їх правового статусу.

Висновки. Зважаючи на запропоновані визначення, які містяться в законодавстві різних країн світу, ми робимо висновок, що за своєю суттю адміністративний акт виконує конкретизуючу законодавчу функцію. Він одночасно заповнює невизначеності в правовому регулюванні, втілює гарантії, надані в законі можливості в реальність. До речі, німецькі науковці взагалі наголошують на необхідності визнання за адміністративним актом статусу джерела права через те, що створює правове становище, права та обов'язки, що мають обов'язкову силу [6, с. 269]. А з огляду на те, що останнім часом наявна тенденція до розширення повноважень місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, надання повноважень окремих особам на здійснення юридично значущих дій, які традиційно належали до монополії держави, ця теза набуватиме все більше прихильників.

Отже, ми бачимо, що адміністративні акти є важливим способом конкретизації положень законодавства, допомагають досить абстрактні та узагальнені правила поведінки, закріплені на рівні законів, втілити в життя шляхом практичного застосування при вирішенні конкретних життєвих ситуацій, застосування в конкретних життєвих обставинах. Фактично, вони досить часто є опосередкованим засобом реалізації прав, свобод та інтересів суб'єктів.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Закон про адміністративну процедуру Естонії від 6 червня 2001 р. : пер. неофіційний. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* / автор-упорядник В. П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 352–388.
3. Козюбра М. Принцип верховенства права та вітчизняна теорія і практика. *Українське право*. 2006. № 1. С. 15–23.
4. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ, 2006. 32 с.
6. Положення про адміністративні суди ФРН. *Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України* / авт.-упоряд.: І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. Київ : Факт, 2003. С. 260–313.
7. Райт Г. Державне управління / пер. з англ. В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. Київ : Основи, 1994. 191 с.
8. Семьоркіна О. М. Законодавче врегулювання адміністративних процедур як аспект інтеграції законодавства України до Європейського законодавства. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції : зб. наукових пр.* Київ : Київ. регіон. центр Академії правових наук України, ООО «АДЕФ-Україна», 2003. С. 36–41.
9. Таманага Б. Верховенство права: історія, політика, теорія / пер. з англ. А. Іщенко. Київ : Видавничий дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 208 с.
10. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
11. Тищенко М. М. Адміністративно-процесуальний статус громадянина України: проблеми теорії та шляхи вдосконалення законодавчого регулювання : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 1999. 22 с.
12. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / пер. з нім.: Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд ; наук. ред.: Р. Куйбіда, О. Сироїд, В. Тимошук. Вид. 2-ге, перероб. та допов. Київ : К.І.С., 2009. 523 с.

Надійшла до редакції 09.01.2023

References

1. Aver"yanov, V. (2006) Nova doktryna ukrayins'koho administratyvnoho prava: kontseptual'ni pozytysiyi [New doctrine of Ukrainian administrative law: conceptual positions]. *Pravo Ukrainy*. № 5, pp. 11–17. [in Ukr.].
2. Zakon pro administratyvnu protseduru Estoniyyi vid 6 chervnya 2001 r. [Law on Administrative Procedure of Estonia of June 6, 2001] : per. neofitsiynyy. Administratyvna protsedura ta administratyvni posluhy. Zarubizhnyy dosvid ta propozytyi dlya Ukrainy / avtor-uporyadnyk V. P. Tymoshchuk. Kyiv : Fakt, 2003, pp. 352–388. [in Ukr.].
3. Kozyubra, M. (2006) Pryntsyp verkhovnstva prava ta vitchyznyana teoriya i praktyka [The principle of rule of law and domestic theory and practice]. *Ukrayins'ke pravo*. № 1, pp. 15–23. [in Ukr.].
4. Kolpakov, V. K., Kuz'menko, O. V. (2003) Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine] : pidruch. Kyiv : Yurinkom Inter, 544 p. [in Ukr.].
5. Kuz'menko, O. V. (2006) Administratyvnyy protses u paradyhmi prava [Administrative procedure in the paradigm of law] : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Kyiv. nats. un-t vnutr. sprav. Kyiv, 32 p. [in Ukr.].
6. Polozhennya pro administratyvni sudy FRN. Administratyvna yustytysiya: yevropeys'kyy dosvid i propozytyi dlya Ukrainy [Regulations on administrative courts of the Federal Republic of Germany. Administrative justice: European experience and proposals for Ukraine] / avt.-uporyad.: I. B. Koliushko, R. O. Ku'ybida. Kyiv : Fakt, 2003, pp. 260–313. [in Ukr.].
7. Raýt, H. (1994) Derzhavne upravlinnya [Public administration] / per. z anhl. V. Ivashka, O. Kovalenka, S. Sokolyk. Kyiv : Osnovy, 191 p. [in Ukr.].
8. Syemyorkina, O. M. (2003) Zakonodavche vrehulyuvannya administratyvnykh protsedur yak aspekt intehtratsiyi zakonodavstva Ukrainy do Yevropeys'koho zakonodavstva [Legislative regulation of administrative procedures as an aspect of the integration of Ukrainian legislation into European legislation]. *Administratyvna reforma v Ukraini: shlyakh do yevropeys'koi intehtratsiyi : zb. naukovykh pr.* Kyiv : Kyiv. rehion. tsentr Akademii pravovykh nauk Ukrainy, OOO «ADEF-Ukraína», pp. 36–41. [in Ukr.].
9. Tamanaha, B. (2007) Verkhovenstvo prava: istoriya, polityka, teoriya [The rule of law: history, politics, theory] / per. z anhl. A. Ishchenka. Kyiv : Vydavnychy dim «Kyyevo-Mohylyans'ka akademiya», 208 p. [in Ukr.].
10. Tymoshchuk, V. P. (2010) Administratyvni akty: protsedura pryynyattya ta prypynennya diy [Administrative acts: the procedure for adoption and termination of action]. Kyiv : «Konus-Yu», 296 p. [in Ukr.].
11. Tyshchenko, M. M. (1999) Administratyvno-protseual'nyy status hromadyanyna Ukrainy: problemy teorii ta shlyakhy vdoskonalennya zakonodavchoho rehulyuvannya [Administrative-procedural status of a citizen of Ukraine: theoretical problems and ways to improve legislative regulation] : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.07 / Nats. yuryd. akad. Ukrainy im. Yaroslava Mudroho. Kharkiv, 22 p. [in Ukr.].
12. Shmidt-Assmann, E. (2009) Zahal'ne administratyvne pravo yak ideya vrehulyuvannya: osnovni zasady ta zavdannya systematyky administratyvnoho prava / per. z nim.: H. Ryzhkov, I. Soyko, A. Bakanov ; vidp. red. O. Syroyid ; nauk. red.: R. Kuybida, O. Syroyid, V. Tymoshchuk. Vyd. 2-he, pererob. ta dopov. Kyiv : K.I.S., 523 p. [in Ukr.].

ABSTRACT

Maxim Garifullin. The scientific definitions and the practices of legislative fixing of the concept of «administrative act»: the domestic and the foreign experience. The problems connected with the monotonous understanding of the essence of administrative acts and their most complete and accurate definition, and also with the definition of their individual features, reflecting the specifics of administrative acts and delimiting these acts from others have been considered in the article. The purpose of the research is to determine the scientific approaches to the definitions and the practice of legislative consolidation of the concept of «administrative act» in the Ukraine and the foreign countries.

It should be noted that the current Ukrainian legislation does not use the term «administrative act», which in turn significantly complicates the formulation of the meaningful definition. It is worth noting that the German doctrine has been dominated in most European countries in the approaches to the understanding of the concept of administrative act, in which the concept of administrative act is the central category of the administrative-legal doctrine, administrative act is recognized as «some order, decision or other official measure directed by the authority for the regulation of the individual case in the sphere of public law and which has direct external legal consequences».

The conclusion has been drawn that the understanding of the concept of «administrative act» in the domestic administrative-legal tradition is characterized by the lack of the unity of the theoretical and methodological research as for the definition of its role and the place in the dogmatism of the science of administrative law. It has been emphasized that the presence of controversial interpretations of the same concept is primarily explained by the historical peculiarities of the formation of the Ukrainian administrative law. Based on the proposed definitions, which are contained in the legislation of the different countries of the world, we come to the conclusion that in its essence the administrative act performs the specifying legislative function. At the same time, it fills in uncertainties in the legal regulation, turns the guarantees provided by opportunities into reality. The German scientists generally emphasize the need for the definition of the status of the source of law by administrative act, because it creates the legal situation, rights and obligations which have the binding force.

Keywords: *administrative act, administrative law, public management, procedure of adoption of administrative acts, legislation.*