

**Катерина Глухверя**

доцент кафедри загальноправових  
дисциплін Дніпропетровського  
державного університету  
внутрішніх справ (м. Дніпро),  
кандидат юридичних наук

## **ЮРИДИЧНІ АКТИ УПРАВЛІННЯ У ПУБЛІЧНІЙ СФЕРІ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

Найбільш поширеним юридичним інструментом діяльності публічної адміністрації є правові акти управління, які як у законодавстві, так і у науці, розглядаються по різному, існує багато точок зору щодо визначення їх понять та змісту. Дуже різняться їх визначення, які надаються у судовій практиці, у підзаконних правових актах та науковою думкою. Такий стан речей обумовлений насамперед тим, що законодавець не наводить визначення таких понять, як правові акти управління, не виокремлює їх систему. Тому, сьогодні, будучи самою поширеною формою діяльності як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, правові акти управління були і залишаються предметом не тільки наукових дискусій фахівців конституційного та адміністративного права, теорії управління, але й судової практики, що є, у тому числі наслідком недостатнього законодавчого регулювання. Таким чином, єдиного визначення «правового акта управління» немає, як немає і єдиної назви таких актів, що у свою чергу ускладнює правозастосовчу діяльність публічної адміністрації.

Питанням сутності та змісту правових актів управління приділялася окрема увага з боку таких науковців, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, Л. Біла-Тіунова, С. Бобровник, І. Голосніченко, С. Додін, С. Ківалов, Л. Наливайко, О. Петришин, П. Рабінович, О. Скакун та ін. Разом з тим в науці адміністративного права все ж залишаються недостатньо висвітлені питання щодо змісту правових актів управління, які приймаються у діяльності публічної адміністрації, потребує удосконалення і оновлення відповідний категоріально-понятійний апарат відповідно до сучасних реалій діяльності публічної адміністрації.

У підручниках та монографічних до слідженнях використовуються різні назви для означення правового акта управління. Акт управління іноді називають «адміністративним актом», «актом державного управління», «актом державної адміністрації», «адміністративним указом», «виконавським рішенням» [1]. Зважаючи на сучасні різнопланові доктринальні підходи, у сучасній юридичній термінології слід запровадити оновлене і чітке розуміння актів, які приймаються публічною адміністрацією, слід здійснити переосмислення цих понять відповідно до існуючих стандартів та термінології, що склалася у країнах ЄС та сучасних процесів правотворення та державотворення.

Щодо вітчизняного законодавства. У чинному законодавстві існує тільки поняття нормативно-правового акта, яке визначено у нормах КАС України.

Відповідно до п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України нормативно-правовий акт – це акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [2].

Тотожним з цим поняттям є поняття «регуляторний акт», визначення якого надається у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року. Як зазначається у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року регуляторний акт – це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого, спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [3].

В юридичній літературі наведено багато змістовних і корисних характеристик нормативно-правових актів. Їх можна розглядати в багатьох аспектах, бо думка науковців щодо визначення поняття нормативно-правового акта неоднорідна. Ось, наприклад, Енциклопедичний словник з державного управління за редакцією Ю. Ковбасюка дає визначення поняття акта органів державної влади, запропоноване професором В. Бакуменком, як форми владного волевиявлення у системі органів державної влади (закони, постанови, декрети, укази, розпорядження, накази, рішення). Акти органів державної влади складають своєрідну систему правової ієрархії, вершиною якої є Конституція України. Форма таких актів, порядок їх прийняття визначаються чинним законодавством. Багатство змісту і форм актів органів державної влади дає можливість їх класифікації, критеріями якої можуть бути юридична природа (нормативність, юридична сила, форма, структура, їх дія в просторі, часі і за колом осіб), спосіб видання і оприлюднення тощо [4; 5].

Також серед правових актів управління виділяють індивідуальні акти. Індивідуальний акт – це акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк. Таке визначення надається у п. 19 ч. 1 ст. 4 КАС України [2].

Крім того, у законодавстві також можна зустріти й інші визначення понять «правові акти управління». Наприклад, Верховна Рада України, згідно зі ст. 91 Конституції України приймає закони, постанови та інші акти більшістю від її конституційного складу, крім випадків, передбачених цією Конституцією. У Конституції України, крім терміна "рішення" Верховної Ради України, вживається термін "акти", які слід розглядати як взаємозв'язані правові категорії, які співвідносяться між собою як зміст і форма [6].

Президент України, згідно з ч. 3 ст. 106 Конституції України приймає акти (укази та розпорядження). Окремі Укази та розпорядження можуть мати не нормативний характер, а, наприклад, організаційно-розпорядчий. можна виділити правові акти, що мають політичний характер: доручення Глави держави, програми, щорічні доповіді, звернення й заяви. Останні мають політичний характер, але слугують основою для прийняття іншими державними органами й органами місцевого самоврядування підзаконних нормативно-правових актів на виконання завдань і рекомендацій, визначених «м'якою» нормотворчістю Глави держави [7].

У сучасній Україні прийнято безліч нормативно-правових актів у сфері державного управління. Значна частина з них цілеспрямовано розроблена та прийнята в інтересах підвищення якості державного управління при вирішенні різних завдань органів виконавчої влади, при виконанні різних державних функцій – для створення і забезпечення роботи необхідних для цього механізмів і інструментів державного управління. Незважаючи на це, в Україні відсутній єдиний акт або серія взаємопов'язаних актів, що унормовують державне управління як процес. Ці питання регулюються різними нормативно-правовими актами, які нерідко вступають в суперечність один з одним, породжуючи неоднозначну практику їх застосування [8, с. 115].

Міжнародний досвід показує, що практично в усіх країнах світу в якості однієї з умов забезпечення ефективності державного управління визнається цілеспрямоване правове врегулювання процесу державного управління. Крім того, існує вектор підвищення системності правового регулювання державного управління, яке підпорядковане єдиній логіці формування належного (якісного, «гарного») державного управління. При цьому важливо, що логіка сприяння якісному державному управлінню значною мірою пов'язана з формуванням системної правової основи орієнтації процесу державного управління на досягнення суспільно значущих результатів [8, с. 116]. Тому, удосконалення правового регулювання питань щодо змісту понять правовий акт управління, їх ознак, видів, системи є гарантією якості діяльності публічної адміністрації, панування верховенства права та законності. Важливість правових актів управління полягає у тому, що вони слугують інструментами діяльності публічної адміністрації завдяки яким реалізуються їх повноваження, забезпечується регулювання публічно-правових відносин, створюються умови для реалізації, охорони і захисту прав, свобод та інтересів осіб у публічній сфері.

Підсумовуючи вищевикладене, під правовими актами управління пропонуємо розуміти інструменти діяльності публічної адміністрації, особливості яких полягають у здійсненні в односторонньому порядку із дотриманням встановленої адміністративної процедури певних дій уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації, втілених у певну правову форму, спрямованих на виконання завдань та повноважень органу публічної влади і які тягнуть за собою юридичні наслідки. При цьому слід зазначити, що інструментом діяльності публічної адміністрації є не тільки правовий акт управління, але й важливого значення має процедура його прийняття, процес

здійснення владних управлінських дій уповноваженими органами публічної влади. В контексті перспективних наукових досліджень актуальним є питання наукового осмислення та законодавчого вирішення удосконалення нормативно-правового регулювання адміністративних процедур прийняття правових актів управління, що дозволить подолати несистемність та колізії у діяльності публічної адміністрації у цій сфері.

1. Александрова П. В. До питання про правові акти управління. URL: [http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6302/Aleksandrova\\_Do\\_pytannya\\_pro\\_pravovi\\_akty.PDF](http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/6302/Aleksandrova_Do_pytannya_pro_pravovi_akty.PDF).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сферу господарської діяльності». від 11 вересня 2003 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1160-15#Text>.
4. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
5. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права (Explanatory Terminological Dictionary on Constitutional law) / Кол. автор; за ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с. [https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK\\_2016\\_ispr.pdf](https://er.dduvs.in.ua/bitstream/123456789/9779/1/SLOVNYK_2016_ispr.pdf)
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 84, пункту 34 частини першої статті 85, частини першої статті 86, статті 91 Конституції України, частин другої, третьої, четвертої статті 15 Закону України "Про статус народного депутата України" (справа про направлення запиту до Президента України). Рішення Конституційного Суду України № 16-рп/2003 від 14.10.2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v016p710-03#Text>.
7. Геращенко О.М. Система актів Президента України. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/4798/1/%D0%A1%D0%98%D0%A1%D0%A2%D0%95%D0%9C%D0%90%20%D0%90%D0%9A%D0%A2%D0%86%D0%92%20%D0%9F%D0%A0%D0%95%D0%97%D0%98%D0%94%D0%95%D0%9D%D0%A2%D0%90%20%D0%A3%D0%9A%D0%A0%D0%90%D0%87%D0%9D%D0%98.pdf>.
8. Шевченко А. Правові основи державного управління в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 3. 2017. С. 112-117.

#### Катерина Долгорученко

доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ (м. Дніпро), кандидат юридичних наук, доцент

### ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ КОЛАБОРАЦІОНІЗМУ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ ТА ОКУПАЦІЇ УКРАЇНИ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

В умовах повномасштабної військової та інформаційної агресії російської федерації проти України, виникає гостра необхідність здійснення *аналізу реальних і потенційних внутрішніх загроз національній безпеці України*. Мова йде, перш за все, про ті внутрішні загрози, що пов'язані з діяльністю осіб, уповноважених на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування, які у будь-який спосіб підтримують військову агресію проти нашої держави та здатні спричинити істотну шкоду суверенітету, територіальній цілісності та недоторканності, обороноздатності, державній, економічній чи інформаційній безпеці України. Єдиною причиною виникнення такого явища як колабораціонізм на території сучасної України є вчинена проти неї агресія російської федерації.

Метою цієї публікації є характеристика основних підходів до розуміння поняття колабораціонізму в умовах російської агресії та окупації України.

Колабораціонізм або злочинну співпрацю з державою-окупантом донедавна вивчали виключно у контексті подій Другої світової війни. Для кваліфікування такої співпраці з гітлерівськими окупантами у військовій та політичній сфері юристами радянських часів активно використовувались такі категорії, як «пособництво» та «державна зрада».

Історики та теоретики права пострадянського періоду такі, як М. Семиряга, Б. Коваль, О. Потильчак, А. Боляновський, В. Верига, С. Дробязко, С. Кульчицький, О. Лисенко, І. Дерейко,