

20. Запорожець М.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності місцевих загальних судів України / М.П. Запорожець. – Х., 2004. – 179 с.
21. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI // Вісник Верховної Ради України. – 2010. – № 142. – Ст. 1125.
22. Про Вищу раду юстиції : Закон України від 15.01.1998 р. № 22/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 25. – Ст. 146.

**ПАТЕРИЛО І. В.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільного, трудового  
та господарського права  
(Дніпропетровський національний  
університет імені Олеся Гончара)

УДК ???

**ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ  
РАДЯНСЬКОЇ ЮРИДИЧНОЇ ДОКТРИНИ**

У статті проаналізовано радянський період становлення та розвитку інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Виділено три основні історичні етапи наукового аналізу названої проблематики. Проаналізовано наукові позиції радянських учених, які займалися дослідженням проблематики інструментів діяльності публічної адміністрації. Розглянуто основні положення нормативних актів, які вплинули на формування змісту наукового розуміння інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Висловлено авторські позиції на рахунок особливостей радянської доктрини адміністративного права в контексті інституту інструментів діяльності публічної адміністрації.

**Ключові слова:** правові форми публічного управління, адміністративний акт, адміністративний договір, Адміністративний кодекс УРСР, Конституція УРСР.

В статье проанализирован советский период становления и развития института инструментов деятельности публичной администрации. Выделены три основных исторических этапа научного анализа названной проблематики. Проанализированы научные позиции советских ученых, занимавшихся исследованием проблематики инструментов деятельности публичной администрации. Рассмотрены основные положения нормативных актов, которые повлияли на формирование содержания научного понимания института инструментов деятельности публичной администрации. Высказаны авторские позиции на счет особенностей советской доктрины административного права в контексте института инструментов деятельности публичной администрации.

**Ключевые слова:** правовые формы публичного управления, административный акт, административный договор, Административный кодекс УССР, Конституция УССР.

The article analyzes the Soviet period of formation and development of the institute of public administration activities tools. Three main historical stages of scientific analysis called problems. Reviewed scientific positions of Soviet scientists involved in research activities mainstreaming tools of public administration. The substantive provisions of regulations that have influenced the content of the scientific understanding of the activities of the institute of public administration tools. Expressed the author's position at the expense of the features of Soviet doctrine of administrative law in the context of the activities of the institute of public administration tools.

**Key words:** legal forms of public administration, administrative act, administrative contract, Administrative Code of the Ukrainian SSR, Constitution of Ukraine.



**Вступ.** Формування публічної адміністрації нового зразка, тобто такої, яка відповідала б усім очікуванням українського суспільства, не може здійснюватися поза межами відповідних наукових розробок. Саме юридична наука взагалі та наука адміністративного права зокрема мають створити необхідний теоретичний фундамент, на якому і мають будуватися нові за змістом та якістю адміністративні органи.

Аналіз наукової літератури, авторами якої є В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.К. Колпаков, С.Г. Стеценко та інші, показує, що українськими вченими в названій сфері напрацьовано чимало корисних рекомендацій та концепцій, які з успіхом могли б бути реалізованими на практиці. Проте, на наш погляд, окремим із них властиві певні недоліки, пов'язані з тим, що їх зміст формувався під впливом радянської адміністративно-правової думки, тому в нас виникають обгрунтовані побоювання на рахунок можливості їх застосування в сучасних реаліях.

**Постановка завдання.** З огляду на це у межах цієї статті ми плануємо закласти певне науково-методичне підґрунтя, на базі якого можливо було б здійснити «фільтрацію» відповідних наукових доробок, вичленивши з них ті елементи, які прийшли у вітчизняну науку адміністративного права з радянської юридичної доктрини. Інакше кажучи, ми маємо намір проаналізувати основні підходи до розуміння сутності та змісту інструментів діяльності суб'єктів державного управління (публічної адміністрації), які склалися за радянських часів. У подальшому це дозволить більш чітко зрозуміти, які напрацювання в цій сфері є результатом діяльності сучасних авторів, а які були запозичені з праць радянського періоду.

**Результати дослідження.** Приступаючи до вирішення поставленого завдання, зазначимо, що з аналізу нормативних актів та наукових джерел, виданих із 1917 по 1989 рр., випливає, що радянський етап формування правових форм публічного управління внаслідок історичних обставин характеризується певною неоднорідністю підходів до правової регламентації та наукового осмислення досліджуваних категорій. З огляду на це в його межах можна виділити декілька відносно самостійних періодів: 1) 1917–1930 рр.; 2) 1930–1938 рр.; 3) 1938–1989 рр. Кожен із цих періодів відзначається відповідними особливостями.

Для першого з названих радянських періодів були властиві такі основні риси:

- сутність, призначення та особливості застосування окремих інструментів діяльності суб'єктів публічного управління були урегульовані на нормативному рівні окремими правовими актами (наприклад, загверджені декретами Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 30 серпня 1922 р. Положення про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку [1]);

- у цей період було прийнято Адміністративний кодекс УРСР від 12 жовтня 1927 р. [2], яким на офіційному рівні було визначено поняття, види та урегульовано інші аспекти застосування адміністративних актів;

- основу наукових досліджень з окресленої сфери становили напрацювання дореволюційних учених;

- у наукових працях учених переважало вживання дореволюційної термінології для позначення правових актів управління;

- переважна більшість наукових праць була присвячена дослідженню нормативних актів управління – обов'язкових постанов;

- певного розвитку набуло вчення про адміністративний договір.

Найбільшими науковими досягненнями в цей період характеризується творча діяльність А.І. Єлістратова, В.Л. Кобалевського, В.В. Власова. Так, основним напрямом наукових розробок А.І. Єлістратова (1922 р.) у названий період був розвиток його дореволюційних поглядів взагалі та з питань форм публічного управління зокрема. Поряд із цим, однак, учений розвивав також і нові аспекти зазначеної проблематики. Наприклад, він почав формулювати вимоги щодо правомірності адміністративних актів, наголошуючи на тому, що вони повинні виконувати такі умови:

- видаватися лише компетентним органом або посадовою особою;

- відповідати праву (законам, указам та іншим правовим актам вищої юридичної сили) за своїм змістом;

- носити встановлену законом форму;

- відповідати законній меті [3, с. 88–91].

Зазначимо, що наведені вимоги знайшли своє відображення в радянській літературі з адміністративного права і в подальші часи, слугуючи основними критеріями законності адміністративних актів.



Іншим вагомим здобутком наукової діяльності А.І. Єлістратова в аналізованій період є його вчення про адміністративні договори, яке, однак, не знайшло підтримки серед інших радянських учених у сфері адміністративного права. Сутність адміністративних договорів учений розкривав за допомогою таких ознак:

– будь-які договори, однієї зі сторін яких є суб'єкти управлінської діяльності, вважаються адміністративними;

– адміністративним договором, як і цивільним, властива ознака рівноцінності волі сторін, які домовляються про спільні дії. При цьому вчений відмежовував адміністративні договори від односторонніх актів, які вчиняються адміністративними органами на прохання або за згодою приватної особи [3, с. 97–98].

На думку науковця, адміністративні договори могли застосовуватись за такими напрямками: отримання від приватних осіб речей та послуг, необхідних для внутрішнього управління; комплектування штату службовців; діяльність, спрямована на сприяння умовам духовного розвитку та економічного добробуту населення. Водночас автор уточнював, що в жодній сфері публічного управління адміністративний договір не призводить до витіснення адміністративного акта влади, оскільки адміністрація, перш ніж укласти той або інший договір, одностороннім волевиявленням висловлює свою рішучість вступити на певних умовах у відповідний договір [3, с. 99].

Ще одним ученим, який розкривав питання актів управління в досліджуваній період, був В.Л. Кобалевський (1923, 1924 рр.). Однією з визначальних особливостей його наукових поглядів було те, що науковець критикував підхід, за якого для позначення індивідуальних актів управління вживалась категорія «адміністративні акти». Зокрема, дослідник відзначав: «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 <...> використаний для характеристики індивідуальних актів адміністрації. Останні можуть бути названі терміном «адміністративне розпорядження» [4, с. 125–127, 135].

Здійснюючи класифікацію «адміністративних розпоряджень», науковець поділяв їх на такі види: 1) односторонні адміністративні акти та публічно-правові договори; 2) акти урядові та акти адміністративні; 3) акти влади та акти виконання; 4) акти вільного та зв'язаного розсуду [4, с. 137–142].

Окрім індивідуальних актів управління, В.Л. Кобалевський приділив значну увагу дослідженню нормативних актів. Зокрема, під час характеристики останніх у працях ученого можна зустріти такі принципові положення:

– для позначення нормативних актів управління він використовував категорію «укази»;

– укази характеризувались як акти управління, що містять у собі абстрактні правові норми, спрямовані на регулювання поведінки невизначеного кола осіб;

– видання нормативних актів управління визнавалось природним правом органів виконавчої влади;

– укази визначались як нормальна форма адміністративної діяльності, зміст яких принципово відрізняється від змісту законів, які володіють вищою юридичною силою [4, с. 131].

Водночас В.Л. Кобалевський акцентував увагу на тому, що такий підхід до характеристики правових форм публічного управління, який склався ще в дореволюційний період, не відповідав повною мірою радянській правовій дійсності. Вказане, зокрема, стосувалось питання розмежування законодавчих актів та правових актів управління, що обумовлювалось наділенням законодавчими повноваженнями широкого кола державних органів радянських республік (наприклад, Ради народних комісарів, Ради праці та оборони). При цьому вчений підкреслював наявність формальної межі між законодавчими та суто адміністративними актами, яка містилась у резолюції 8-го Всеросійського та 5-го Всеукраїнського з'їздів рад, де йшлося про те, що жодні органи, крім Всеросійського (Всеукраїнського) з'їзду рад, Центрального виконавчого комітету, його президії та Ради народних комісарів, не мають права видавати законодавчі акти загальнодержавного значення. На цій підставі науковець робив висновок, що в межах науки адміністративного права мають вивчатися лише ті правові акти, які видавалися Радами Народних Комісарів та місцевими органами влади [4, с. 135; 5, с. 192].

У цьому контексті варто також відзначити, що в цей період для позначення актів нормативного управління на законодавчому рівні використовувались такі категорії, як «обов'язкова постанова», «циркуляр» та «інструкція». Проводячи розмежування між ними, В.Л. Кобалевський відзначав, що обов'язкова постанова була видом нормативного акта, який стосувався громадян,



встановлюючи для них певні права й обов'язки, а циркуляр (інструкція) був адресований посадовими особам та установам, визначаючи правила їх діяльності [6]. Такий підхід ученого ґрунтувався на Положенні про видання обов'язкових постанов і накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку, затвердженому декретом Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 30 серпня 1922 р.

Проте зміни, внесені Положенням про видання місцевими виконавчими комітетами і міськими радами обов'язкових постанов та про накладення за їх порушення стягнень в адміністративному порядку, затвердженим декретом Всеукраїнського центрального виконавчого комітету від 28 червня 1926 р., позначились на нівелюванні названої вище відмінності між обов'язковими постановами та іншими актами органів публічного управління: обов'язкові постанови перетворились із нормативних актів, звернених до населення, на універсальні акти, тобто такі, дія яких поширювалась і на посадових осіб органів державної влади. Такі зміни обумовили необхідність проведення нового дослідження співвідношення різноманітних актів, які видавались владними суб'єктами.

Із цієї точки зору варто звернути увагу на наукові здобутки В.В. Власова (1927 р.). Так, учений писав, що відмінність між обов'язковими постановами та іншими нормативними актами місцевих органів влади полягає в тому, що лише обов'язкові постанови могли бути звернені до населення та посадових осіб під погрозою відповідальності в адміністративному порядку. При цьому науковець також розкрив сутність таких видів нормативних актів, як «циркуляри», «інструкції», «накази» та «положення», відзначаючи, що на відміну від обов'язкових постанов, названі акти, по-перше, не можуть бути безпосередньо звернені до населення та звертаються лише або до установ, або до їх посадових осіб та, по-друге, за їх невиконання особи можуть нести лише дисциплінарну, кримінальну та цивільну відповідальність [7].

Характеризуючи названі акти, В.В. Власов розмежував їх за змістом, а саме:

– циркуляр за змістом включає в себе загальні настанови нижчим за ієрархією органам та посадовим особам з того чи іншого питання, надаючи адресатам можливість обирати засоби їх практичного виконання на власний розсуд;

– інструкція видається в розвиток попередньо прийнятих спеціальних актів та містить у собі детально розроблені настанови з практичного застосування тих чи інших заходів, чітку вказівку на способи їх реалізації;

– наказ відрізняється від інструкції тим, що він містить вказівку на те, що необхідно вчинити, тоді як інструкція відповідає на питання, яким чином це необхідно здійснити;

– положення містить у собі визначення завдань та кола діяльності тієї або іншої установи, взаємовідносин між її структурними підрозділами тощо [7].

Окрім розглянутих наукових поглядів учених, які працювали в означений період, варто також окремо відзначити, що прийняттям від 12 жовтня 1927 р. Адміністративного кодексу УРСР [2] було внесено певні зміни в розуміння як сутності обов'язкових постанов, так і адміністративних актів загалом. По-перше, цим актом на офіційному рівні було закріплено категорію «адміністративні акти». По-друге, згідно зі ст. 12 Адміністративного кодексу УРСР категорією адміністративні акти охоплювались дві групи правових актів: інструкції та обіжники та обов'язкові постанови. Тобто, на відміну від дореволюційного підходу до розуміння адміністративних актів, у радянський період ця категорія застосовується для позначення будь-яких форм діяльності адміністративних органів, однак виключно нормативного характеру.

Розглядаючи особливості правової регламентації актів публічного управління, варто дещо зупинитись і на питанні їх сутності, які були визначені положеннями Адміністративного кодексу УРСР. Так, зміст інструкцій, відповідно до ст. 13 Адміністративного кодексу УРСР, складали загальні пояснення підлеглим урядовим особам та установам на предмет того, як запроваджувати в життя той чи інший закон або постанову радянської влади, або пояснення їх змісту, а також додаткові правила до законів і постанов у межах, встановлених ними. Предметом обіжників ст. 14 Адміністративного кодексу УРСР визначала окремі з'ясувальні та директивні вказівки урядовим особам або установам, дотичні їхньої урядової роботи. При цьому інструкції та обіжники щодо міліції мали оформлюватись наказами [2].

Окреме місце в названому нормативному акті було відведено змісту та особливостям прийняття обов'язкових постанов. Відповідно до ст. 28 Адміністративного кодексу УРСР під ними розумілись постанови, право на видання яких було надано окружним і районним виконавчим комітатам, їх президіям і міським та селищним радам у рамках їх компетенції і в межах їх території, на розвиток і на виконання чинного законодавства, які оголошувались до загального відому та встановлювали такі положення:



– «будь-які обов'язки для всієї людності даної території або для окремих груп людності; – відповідальність за порушення або невиконання цих обов'язків адміністративним порядком, а за випадків, окремо встановлених у законі, – судовим або дисциплінарним порядком» [2].

Водночас видання таких постанов було можливе лише за чітко визначеним переліком справ, наприклад, у справах охорони революційного порядку, громадського спокою й безпеки, охорони державного, громадського й приватного майна; боротьби з пияцтвом, впорядкування комунального господарства; боротьби зі шкідниками сільського та лісового господарства, зі шкідниками садів та городів і з епізоотіями (ст. 31 Адміністративного кодексу УРСР) [2].

Таким чином, як проміжний підсумок до розглянутого періоду розвитку інструментів діяльності органів публічного управління (1917–1930 рр.) наголосимо на тому, що для нього були властиві дві протилежні тенденції. Перша тенденція полягала в спрямуванні наукової діяльності на розвиток дореволюційних теорій та поглядів у сфері актів публічного управління. Друга тенденція розвитку вчень про акти управління мала своїм виразом заперечення певних підходів та категорій дореволюційного адміністративного права, надання їм нового значення, чому, зокрема, сприяло прийняття в 1927 р. Адміністративного кодексу УРСР. Крім того, для окресленого періоду було характерним також і зосередження уваги дослідників на вивченні та розвитку теорій нормативних актів управління.

Наступний період, який тривав протягом 1930–1938 рр., унаслідок особливостей політично-правового устрою та політичних процесів у державі характеризувався заборонаю адміністративного права та, відповідно, відсутністю нових адміністративно-правових досліджень. З огляду на це вчення про інструменти діяльності органів публічного управління не набуло свого подальшого розвитку в названий період.

Проте в ці роки було прийнято важливий нормативний документ, яким було повністю змінено систему та механізм публічної влади та публічного управління в державі, – Конституцію УРСР від 30 січня 1937 р. [8] (її передувало прийняття Конституції СРСР від 5 грудня 1936 р. [9]). Її прийняття суттєво вплинуло на подальший розвиток понятійно-категоріального апарату у сфері публічного управління, на сутність та види інструментів діяльності суб'єктів публічного управління, а також на зміст та спрямування наукових досліджень із цих питань, які мали місце в наступному періоді радянського етапу формування інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Серед визначальних положень Конституції УРСР 1937 р. у контексті нашого дослідження слід назвати такі:

– зосередження всієї повноти влади в Радах депутатів трудящих, закріплення принципу централізації влади (ст. 3);

– закріплення таких категорій, як «державна влада», «органи державної влади», «державне управління», «органи державного управління» (розділи III, IV, VII);

– визначення переліку актів, які могли видаватися відповідними суб'єктами державного управління: постанови і розпорядження Ради народних комісарів УРСР (ст. 42), постанови і рішення обласних Рад депутатів трудящих, накази та інструкції Народних комісарів УРСР (ст. 44), рішення і розпорядження Рад депутатів трудящих (ст. 75).

Наступний (третій) радянський період становлення інструментів діяльності суб'єктів публічного управління, який тривав із 1938 до 1989 рр., характеризувався такими рисами:

– повне заперечення напрацювань учених дореволюційного та першого радянського періодів;

– поступова відмова від дореволюційної термінології та формування нового, суто радянського понятійно-категоріального апарату;

– формування нового комплексу інструментів діяльності органів публічного (державного) управління;

– значна активізація наукової діяльності з питань дослідження державного управління та інструментів діяльності суб'єктів державного управління.

Розкриття особливостей правової регламентації та наукової думки означеного періоду з окресленої сфери варто розпочати з тези про те, що після прийняття Конституції 1937 р. (1936 р.) у наукових джерелах було поставлено питання про доцільність застосування термінології, яка широко використовувалась у попередні роки. Зокрема, це стосувалось таких категорій, як «обов'язкові постанови», «обов'язкові рішення», «регламентарні рішення». Більшістю вчених вони були визнані неконституційними та такими, від яких варто відмовитись.

Не набула поширеного застосування також категорія «адміністративний акт». Зокрема, науковцями відзначався недостатній рівень її наукового розроблення та обґрунтування [10].

Отже, термінологічний ряд, який застосовувався вченими в межах названого періоду, насамперед обумовлювався положеннями Конституції УРСР (Конституції СРСР). Так, для позначення актів, які видаються суб'єктами державного управління, Конституцією УРСР було за-



кріплено такі терміни: постанови, розпорядження і рішення. Відповідно, у центрі уваги вчених передусім стояло питання щодо визначення їх сутності та розмежування, проте єдність підходів серед науковців із цього приводу не спостерігалась. Наприклад, П.Г. Мішунін та М.В. Миронов, співвідносили постанови та розпорядження вищих органів державного управління таким чином:

1. *постанова* – це загальнодержавний акт нормативного характеру або великого суспільно-політичного, народногосподарського, культурного значення, який виражає волю радянського народу, видається у встановленому законом порядку урядами СРСР, союзних та автономних республік у зв'язку зі здійсненням покладених на них функцій із державного управління та обов'язків до виконання, відповідно, на всій території СРСР, союзних та автономних республік;

2. *розпорядження* – це загальнодержавний розпорядчий акт індивідуального характеру, який виражає волю радянського народу, видається у встановленому законом порядку урядами СРСР, союзних та автономних республік для вирішення конкретно-оперативних питань державного управління та обов'язків до виконання, відповідно, на всій території СРСР, союзних та автономних республік [11].

Дещо інакше до цього питання підходить І.М. Пахомов, розрізняючи визначені Конституцією СРСР акти державного управління таким чином:

1. *постанови Ради міністрів* – це підзаконні приписи, що встановлюють обов'язкові правила або регулюють конкретні правові відносини з найбільш суттєвих питань із числа предметів їх ведення, що потребують колективного обговорення, володіють вищою юридичною силою порівняно з актами інших органів державного управління, підписуються Головою Ради міністрів або одним із його заступників чи управляючим справами Ради міністрів;

2. *розпорядження Ради міністрів* – це підзаконні приписи, що володіють вищою юридичною силою в порівнянні з актами інших органів державного управління, встановлюють обов'язкові правила або регулюють конкретні правові відносини з таких питань із числа предметів їх ведення, які дозволяються в оперативному порядку одноособово Головою Ради міністрів або одним із його заступників [12].

При цьому рішення та розпорядження виконавчих комітетів місцевих Рад депутатів трудящих учений відмежовував між собою повністю аналогічним чином: як акти, що приймаються колегіально, та акти, що приймаються одноособово [13, с. 35–36].

З розглянутих позицій вбачається, що питання розмежування актів органів публічного управління між собою, а також поділ їх на нормативні та індивідуальні мали умовний характер. Тобто ґрунтовний аналіз відмінностей таких актів майже не здійснювався, що пояснювалось, по-перше, тим, що вчені переважно досліджували специфіку актів управління загалом. Такий стан частково обумовлювався відсутністю нормативно закріпленої різниці між такими актами, їх сутності та видів. По-друге, складність розмежування індивідуальних (або ненормативних) актів управління від нормативних була обумовлена змішаним характером актів управління. Тобто закріплення правових норм в актах управління не залежало від виду (форми) такого акта. Це, зокрема, відображалось і в тому, що під час характеристики нормативних та індивідуальних актів управління застосовувались однакові ознаки: загальнообов'язковий характер, встановлення правил поведінки, державно-владний характер, спрямованість на настання правових наслідків тощо.

Не дивлячись на це, за допомогою аналізу радянської наукової літератури можна зробити висновок, що деякими вченими все ж проводилось чітке відмежування нормативних та індивідуальних актів, однак із врахуванням тих критеріїв, які були сформовані ще до 1930 р. Зокрема, на користь індивідуального характеру цієї категорії актів управління вчені наголошували на тому, що:

– такі акти спрямовувалися на вирішення конкретної управлінської справи (питання), були адресовані конкретній особі, яка повинна була дотримуватися або виконувати припис, що містився в акті;

– індивідуальні акти управління регулювали (породжували) конкретні відносини, на відміну від актів нормативного характеру, спрямованих на регулювання абстрактних відносин [14; 15, с. 93; 16, с. 89].

На додаток до вказаного зазначимо, що в процесі розмежування та співвідношення закріплених у конституції категорій учені намагались вирішити завдання щодо формулювання загальних категорій, якими можна було б позначати акти суб'єктів управління. Такими, зокрема, стали категорії «акти управління», «нормативні акти управління» та «індивідуальні акти управління», «акти загального характеру», «форми управлінської діяльності», «рішення», «правові акти», «акти волевиявлення», «приписи» та інші. Тобто єдиної позиції з приводу вживання тієї або іншої категорії в радянській науці адміністративного права не було вироблено.



Відзначимо, що радянська наука адміністративного права в частині дослідження інструментів діяльності суб'єктів управління характеризувалася здебільшого низьким ступенем наукового осмислення їх сутності та видів, що обумовлювалось також такими факторами: вчені не враховували здобутки наукових досліджень дореволюційного та першого радянського періодів (тобто до 1930 р.); радянською правовою наукою заперечувався позитивний досвід зарубіжних (капіталістичних) держав у цій сфері; на законодавчому рівні не закріплювались чіткі критерії, за якими можливо було б відокремити сферу застосування окремих форм актів управління, були відсутні дефініції таких актів тощо; ані на законодавчому рівні, ані в правовій доктрині не було розроблено єдиного переліку актів (форм актів) управління, видання яких належало до конкретних суб'єктів публічного управління тощо.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо, що формування інституту інструментів діяльності публічної адміністрації в часи функціонування радянської влади відбувалось вкрай непоступово: протягом першого періоду розвивались дореволюційні вчення, протягом другого – ці питання не вивчались, протягом третього – заперечувались досягнення науковців попередніх часів. Такий стан позначився на якості наукових розробок з окресленої сфери: була відсутня єдність розуміння сутності, видів, значення актів управління; спостерігався плюралізм підходів до формування понятійно-категоріального апарату в цій сфері; наукові дослідження проводилися без урахування позитивного історичного та зарубіжного досвіду.

#### Список використаних джерел:

1. Положение об издании обязательных постановлений и наложении за их нарушение взысканий в административном порядке : Декрет Всеукраинского Центрального Исполнительного Комитета от 30 августа 1922 г. // Собрание Узаконений и Распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства Украины. – 30 сентября 1922 г. – № 38. – Ст. 577.
2. Адміністративний кодекс УРСР від 12 жовтня 1927 р., втратив чинність від 21 серпня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP270014.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html).
3. Елистратов А.И. Очерк административного права / А.И. Елистратов. – М. : Госиздат, 1922. – 236 с.
4. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. – Х., 1924. – 260 с.
5. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І.С. Гриценко. – К., 2008. – 428 с.
6. Кобалевский В. Обязательное постановление и уголовный закон / В. Кобалевский // Вестник советской юстиции. – 1 августа 1923. – № 1. – С. 10–14.
7. Власов В. Обязательные постановления местных органов советской власти / В. Власов // Советское право. – 1927. – № 4 (28). – С. 145–169.
8. Про затвердження Конституції (Основного закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки : Постанова Надзвичайного XIV Українського З'їзду Рад від 30 січня 1937 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html>.
9. Об утверждении Конституции (Основного закона) Союза Советских Социалистических Республик : Постановление Чрезвычайного VIII Съезда Советов от 5 декабря 1936 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red\\_1936/3958676/chapter/1/#block\\_1100](http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1936/red_1936/3958676/chapter/1/#block_1100).
10. Недействительный административный акт // Советское государство и право. – 1946. – № 5–6. – С. 73–75.
11. Мишунин П.Г. О юридической природе актов, издаваемых высшими исполнительными и распорядительными органами государственной власти СССР, союзных и автономных республик / П.Г. Мишунин, Н.В. Миронов // Советское государство и право. – 1957. – № 8. – С. 22–33.
12. Пахомов И.Н. К вопросу о юридической природе актов, издаваемых правительством СССР / И.Н. Пахомов // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1958. – № 2. – С. 37–42.
13. Пахомов И.Н. Правовые акты исполкомов местных советов / И.Н. Пахомов. – Львов : Издательство Львовского университета, 1958. – 92 с.
14. Корнев А.П. Акты применения норм советского административного права / А.П. Корнев // Известия высших учебных заведений. Правоведение. – 1971. – № 2. – С. 45–52.
15. Еропкин М.И. Советское административное право : [учебник для средних юридических учебных заведений] / М.И. Еропкин, А.П. Ключниченко. – М., 1979. – 312 с.
16. Петров Г.И. Сущность советского административного права / Г.И. Петров. – Л. : Изд-во Лен. ун-та, 1959. – 184 с.

