

1.

4.

УДК 342.924:351.9(477)

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ЯК ОСНОВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

THE NATURE AND CHARACTERISTICS OF ADMINISTRATIVE ACTS AS THE MAJOR INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Патерило І.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільного, трудового та господарського права
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

У статті досліджено сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. Встановлено стан нормативного закріплення інституту адміністративних актів. З огляду на аналіз положень нормативних документів та їх проектів з'ясовано поняття адміністративних актів та визначено їх основні ознаки. Розглянуто проблеми класифікації адміністративних актів.

Ключові слова: адміністративний акт, публічна адміністрація, інструменти діяльності публічної адміністрації, Адміністративно-процедурний кодекс України, види адміністративних актів.

В статье исследованы сущность и особенности административных актов как основных инструментов деятельности публичной администрации. Определено состояние нормативного закрепления института административных актов. На основании анализа положений нормативных документов и их проектов установлено понятие административных актов, а также выделены их основные признаки. Рассмотрены проблемы классификации административных актов.

Ключевые слова: административный акт, публичная администрация, инструменты деятельности публичной администрации, Административно-процедурный кодекс Украины, виды административных актов.

The article investigates the nature and characteristics of administrative acts as the main tools of public administration activities. Determined the condition of regulatory support of institution of administrative acts. Established the concept of administrative acts and determined their main features, based on the analysis of the normative documents and their drafts. Considered the problems of classification of administrative acts.

Key words: administrative act, public administration, public administration tools, Administrative-procedural Code of Ukraine, types of administrative acts.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція України обумовлює необхідність проведення адміністративної реформи практично в усіх сферах публічного управління. Унаслідок цього більшість сформованих інститутів адміністративного права стала об'єктом нових наукових досліджень із метою їх перегляду та трансформації за прикладом кращої європейської практики. Окреслене стосується також інструментів діяльності публічної адміністрації, у тому числі адміністративних актів, за допомогою яких вирішується більшість питань у сфері публічного управління. Проблеми їх розуміння вивчалися вітчизняною наукою адміністративного права, починаючи ще з дореволюційних часів. Протягом існування нашої держави в складі Російської імперії, СРСР та в статусі незалежної України інститут адміністративних актів розвивався та набував нових визначальних рис під впливом історичних обставин та особливостей національної системи права. Їх дослідженню приділяли увагу багато науковців, а саме: Н.В. Александрова, Р.С. Мельник, Н.Г. Плахотнюк, Ю.М. Старілов та інші. Однак на сьогодні все ще залишається певна невизначеність із приводу їх сутності та специфіки застосування в умовах сучасного стану розвитку відносин публічного управління.

Зважаючи на це, **метою статті** є дослідження сутності та особливостей адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. Для її досягнення необхідно вирішити такі завдання: ознайомитись зі станом нормативного закріплення інституту адміністративних актів; розглянути поняття адміністративних актів; визначити основні ознаки адміністративних актів, спираючись на аналіз положень нормативних документів та їх проектів; розглянути проблеми класифікації адміністративних актів; сформулювати відповідні висновки.

Виклад основного матеріалу. Приступаючи до вирішення поставлених завдань, підкреслимо, що адміністративні акти є найбільш поширеним, основним видом інструментів діяльності публічної адміністрації. Проте в чинному законодавстві не закріплено ані визначення адміністративних актів, ані їх риси, за якими вони відрізняються від інших інструментів. Перша спроба визначити на нормативному рівні їх поняття була реалізована Кабінетом Міністрів України в Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, затвердженому його постановою від 17 липня 2009 р. № 737 [1]. Згідно з п. 1 цього документа адміністративний акт визначався як «прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи». Такий підхід до тлумачення дефініції адміністративних актів був доволі примітивним, оскільки не вказував на мету прийняття такого акта, його значення для суб'єктів адміністративних правовідносин, наслідків, до яких вони можуть призвести, тощо. Єдиною відмінною рисою, яка впливала з наведеного визначення, була індивідуальна спрямованість такого акта. Він зв'язував своїм впливом лише конкретну особу – суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги.

Подальший аналіз названого порядку дозволяє виділити й інші ознаки адміністративних актів, які, однак, закріплені в іншій дефініції. Так, визначаючи поняття адміністративних послуг, Кабінет Міністрів України вказав на такі риси адміністративних актів:

– приймаються за зверненням фізичних або юридичних осіб;

– є метою надання адміністративної послуги, тобто послуга є результатом здійснення компетентним суб'єктом повноважень щодо прийняття адміністративного акта;

– спрямовані на реалізацію та захист прав і законних інтересів фізичної або юридичної особи (суб'єкта звернення за послугою) та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо).

З таким підходом навряд чи можна повністю погодитись, оскільки в ньому, на нашу думку, ігнорується логіка правової конструкції «причина → наслідок». Зокрема, адміністративний акт опосередковує надання адміністративних послуг, ним вони оформлюються. Проте саме по собі надання послуги не спрямоване на видання адміністративного акта, вона має своїм результатом надання певних благ, що впливає вже із самої природи поняття «послуга». Причинно-наслідковий зв'язок у цьому випадку можна відобразити таким чином: звернення особи із завою про надання послуги → прийняття повноважним суб'єктом рішення про надання/відмову в наданні послуги, яке оформлюється відповідним адміністративним актом → результат рішення, тобто власне послуга (наприклад, видача ліцензії, державна реєстрація юридичної особи та інші), який супроводжується наданням відповідного документа заявнику (ліцензія, дозвіл, довідка тощо).

Однак цей порядок втратив чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2013 р. № 309 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг» [2], а Законом України «Про адміністративні послуги» [3], прийнятим 6 вересня 2012 р., категорія «адміністративні акти» не згадується. Унаслідок цього наведена вище дефініція втратила свою юридичну силу, а відтак стан нормативно-правового регулювання видання адміністративних актів характеризується відсутністю офіційного тлумачення поняття та ознак адміністративних актів.

Іншою спробою визначити поняття адміністративного акта на офіційному рівні є дефініція, яка міститься в п. 4 ч. 1 ст. 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України [4]: «Рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)». З наведеного визначення логічно впливають такі ознаки, властиві адміністративному акту:

– виступає як юридичний акт індивідуальної дії. Тобто ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх

відносин, їх головною рисою є конкретність, що має своїм виразом чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, зокрема індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітку визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [5, с. 151];

– є результатом розгляду адміністративної справи;

– приймається адміністративним органом;

– приймається в процедурному порядку;

– спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [6, с. 86; 7, с. 396].

З таким підходом повною мірою ми погодитися не можемо. Зокрема, викликає зауваження такий крок розробників проекту, як віднесення відміток на документах до адміністративних актів. Адміністративний акт є рішенням, оформленим у формі документа, який повинен містити відповідні реквізити. З аналізу Типової інструкції з діловодства в центральних органах виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 [8], можемо зробити висновок, що відмітка є складовою процесу проходження та виконання документа (резолуції, погодження, візи, відмітки про виконання документа та його направлення до справи, відмітка про контроль, відмітки про наявність додатків). Прикладом відмітки можуть бути такі написи, як «додаток до Інструкції», «додаток до наказу», які вказують на приналежність, зв'язок певного документа з іншим. Проте такі відмітки не можна назвати самостійним адміністративним актом, оскільки вони не врегульовують адміністративно-правові відносини, вони не встановлюють прав та обов'язків. Їх можна віднести до проміжних рішень, наприклад, про взяття документа на виконання, які, однак, не мають кінцевого регулюючого впливу на адміністративну справу, не спричиняють настання правових наслідків для приватних осіб.

У такому ракурсі вкрай важливим є визначення щодо інструментів, які застосовуються в процесі функціонування суб'єктів публічної адміністрації, не відносяться до адміністративних актів. Зокрема, до адміністративних актів публічної адміністрації не можуть бути віднесені такі:

– акти-дії суб'єктів публічної адміністрації, а також інші самостійні види інструментів діяльності публічної адміністрації (наприклад, акти-плани, нормативні акти, адміністративні договори);

– проміжні рішення суб'єкта публічної адміністрації (наприклад, рішення про необхідність подання приватною особою додаткових документів, необхідних для надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки), оскільки вони не мають кінцевого регулюючого впливу;

– офіційні документи, які засвідчують певні факти (наприклад, диплом про вищу освіту, довідка про реєстрацію заяви про втрату оригіналів установчих документів, виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців);

– юридично значуще волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації, яке не має регулюючого характеру (наприклад, встановлення строку для сплати штрафу) [9, с. 262].

Повертаючись до дефініції, закріпленої в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, відзначимо й інший аспект, з яким ми не можемо повністю погодитися, – формулювання ознаки, згідно з якою адміністративний акт є юридичним актом індивідуальної дії. Названа ознака вказує на персоналізованість адміністративних актів, що звужує сферу їх застосування конкретними адресатами. Такий висновок підтверджується Рішенням Конституційного Суду України в справі про акти органів Верховної Ради України від 23 червня 1997 р. № 2-зп [10], у якому відзначається, що за своєю природою ця категорія юридичних актів, на відміну нормативних, встановлює не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. Таке звуження сфери застосування адміністративних актів залишає за його межами низку рішень адміністративного характеру, які не мають конкретно визначених адресатів, однак за своєю сутністю та правовою природою підпадають під ознаки адміністративного акта (наприклад, рішення Луганської міської ради № 310 від 13 листопада 2013 р. «Про проведення масових заходів на території міста Луганська» [11; 12], згідно з яким визначено місце проведення масових заходів, пов'язаних із залученням великої кількості людей).

Зважаючи на це, більш вдалим виглядає підхід до визначення поняття адміністративних актів, застосований у Німеччині. Так, у § 35 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» під адміністративним актом розуміється кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [13]. З огляду на цю норму можна виокремити такі характерні риси адміністративного акта: він може набувати форми розпорядження, рішення або суверенного заходу; приймається органом влади; приймається з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права; спрямовується назовні [7, с. 396]. Як бачимо, відповідно до законодавства Німеччини адміністративні акти не прив'язані до ознаки персоналізації та приймаються з метою врегулювання окремих випадків, що дозволяє охопити поняттям «адміністративний акт» ширше коло рішень суб'єктів публічної адміністрації.

З урахуванням викладеного кращим, на нашу думку, є підхід до розуміння адміністративних актів, запропонований Р.С. Мельником, який вважає, що це будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної

адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки [9, с. 263].

Розглядаючи особливості адміністративних актів, варто також зупинитись і на питанні їх видів. Зокрема, у наукових джерелах пропонуються такі критерії для їх класифікації:

1) за формою волевиявлення (або способом оформлення): письмові, усні, у формі дій [14, с. 247]. З таким підходом ми не можемо погодитись, оскільки, як відомо, акти-дії є окремим інструментом діяльності суб'єктів публічної адміністрації, до яких належать дії уповноважених осіб, вчинені фізично (невербально) або висловлені в усній формі;

2) за дією в часі: разові (наприклад, рішення про виплату одноразової компенсації) та постійні (наприклад, ліцензія на зайняття певним видом господарської діяльності) [14, с. 247]. Цей підхід також, на нашу думку, є помилковим, оскільки, як ми вже зазначали, адміністративні акти слід відрізняти від інших рішень, що приймаються суб'єктами публічної адміністрації в процесі їх діяльності. Зокрема, офіційний документ, який підтверджує певний факт, не є тотожним адміністративному акту. У такому разі ліцензія підтверджує право суб'єкта права на здійснення певного виду господарської діяльності. Окрім того, як ми вже розглядали вище, ліцензія є кінцевим результатом надання адміністративної послуги, адміністративним же актом оформлюється рішення про її надання. Тобто в окресленому прикладі адміністративним актом буде рішення про видачу ліцензії, а не сама ліцензія. Зауважимо також, що багаторазове використання (постійна дія) є характерною рисою нормативних актів, тоді як адміністративні акти спрямовані на вирішення конкретного випадку. Тому вважаємо, що такий підхід до класифікації адміністративних актів суперечить правовій сутності останніх;

3) за змістом:

– наказові (зобов'язуючі), зміст яких становить наказ або заборона, тобто такий акт зобов'язує приватну особу вчинити певну дію або утриматись від неї (наприклад, розпорядження про примусове знесення будівлі, розпорядження про зупинення функціонування суб'єкта господарювання);

– правостановлюючі, змістом яких є встановлення, зміна або припинення певних правовідносин (наприклад, рішення про надання громадянства, рішення про призначення особи на публічну службу тощо);

– підтверджуючі, змістом яких є підтвердження наявності в особи певного права або певної властивості

[9, с. 266–267]. Вони відрізняються від офіційних документів, що засвідчують певні факти, за своїм призначенням. Підтверджуючий адміністративний акт видається з метою підтвердження фактично існуючих обставин, надаючи їм юридичної обов'язковості, юридичного визнання (наприклад, підтвердження громадянства, підтвердження права на отримання субсидії на оплату комунальних послуг) [9, с. 267]. Для таких актів передбачено спеціальну процедуру та порядок видання. Вони становлять окрему функцію суб'єкта публічної адміністрації, тоді як офіційні документи (ліцензії, довідки, виписки, витяги), які надаються в порядку вчинення адміністративних послуг, є їх наслідком. Більше того, слід також зважати й на такий критерій, як можливість судового оскарження. Адміністративний акт підлягає оскарженню, офіційний документ – ні. Наприклад, адміністративним актом у ліцензійних відносинах є рішення про видачу ліцензії або про відмову в її видачі, його може бути оскаржено до суду, на його підставі видається офіційний документ – ліцензія, яка не може бути самостійним об'єктом оскарження;

4) за характером впливу на приватних осіб:

– обтяжуючі, якими обмежуються права, свободи, законні інтереси приватних осіб, тобто якими покладаються на них додаткові обтяження (наприклад, будь-які наказові (зобов'язуючі) адміністративні акти або ж рішення про відмову у видачі ліцензії тощо);

– сприяючі, які надають приватній особі певне право, спричиняє для неї настання певних позитивних наслідків (наприклад, рішення про видачу ліцензії, рішення про надання фінансової допомоги та інші) [9, с. 267–268].

Висновки. Таким чином, з огляду на розмаїття видів та сферу застосування адміністративних актів вважаємо за необхідне наголосити на значенні їх нормативного урегулювання. Відсутність однозначного поняття названих інструментів діяльності публічної адміністрації, їх ознак та видів, закріплених на нормативному рівні, створює труднощі для захисту прав та інтересів приватних осіб у разі їх порушення діями суб'єктів публічної адміністрації. Зокрема, проблеми розуміння сутності адміністративних актів можуть призвести до неправильного визначення підстав та формулювання предмету позову. Зважаючи на це, прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, на нашу думку, є нагальним питанням, однак за умови внесення відповідних змін до чинного законопроекту з метою подолання недоліків понятійно-категоріального апарата та приведення його у відповідність до європейських стандартів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про заходи упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>.
2. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 квітня 2013 р. № 309 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/309-2013-%D0%BF>.
3. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
4. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект від 3 грудня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

5. Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління / Н.В. Александрова // Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування: сутність та зміст / В.О. Хоменко // Журнал східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 83–89.
7. Плахотнюк Н.Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання / Н.Г. Плахотнюк // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 394–400.
8. Про затвердження Типової інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1242-2011-%D0%BF>.
9. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 р. № 2-зп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97>.
11. Облік публічної інформації : листопад 2013 року (3360-3462) // Офіційний сайт Луганського міського голови Луганської міської ради та її виконавчих органів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gorod.lugansk.ua/index.php?newsid=20157>.
12. Постанова Донецького апеляційного адміністративного суду від 19 грудня 2013 р. у справі № 812/9857/13-а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://pravoscope.com/act-postanova-812-9857-13-a-yastrebova-l-v-19-12-2013-protidiyalnosti-tovaristv-ustanov-inshix-organi-s>
13. Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik Deutschland von 25. Mai 1976 // BGBl. I S. 1253.
14. Загальне адміністративне право : [підручник] / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.] ; за заг. ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2014. – 568 с.