

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БІЛА В. Р.,**

кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника факультету
підготовки, перепідготовки
та підвищення кваліфікації працівників
податкової міліції
(Університет державної фіскальної
служби України)

УДК 347.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-4-20>**ПРАВОВІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЕ ДОСЛІДЖЕННЯ**

У статті представлено результати теоретико-правового дослідження правових актів публічної адміністрації як основних правових форм їхньої діяльності. Вказано на відсутність у сучасній науці адміністративного права єдиного підходу до розуміння та термінування базових понять зовнішнього вираження юридично значимого волевиявлення публічної адміністрації. Вказану прогалину запропоновано подолати шляхом застосування усталених у теорії права підходів до розуміння категорії «правовий акт». Установлено, що терміни «правові акти публічної адміністрації» та «правові акти публічного адміністрування», так само як й «індивідуальні акти» та «адміністративні акти», співвідносяться як ціле і часткове. Поняття другого ряду вживають для позначення волевиявлення публічної адміністрації спрямованих на індивідуальне регулювання зовнішньоорганізаційних відносин у сфері публічного управління. Встановлено ознаки правового акта публічної адміністрації: він являє собою здійснюване у випадках, встановлених законом, волевиявлення органу публічної адміністрації, зумовлює настання визначених законом юридичних наслідків, має форму, встановлену законом (письму, усну, конклюдентну). Наголошено, що власне форма акта не є його визначальною ознакою, важливим є лише дотримання тієї форми, що передбачена законом. Доведено нераціональність відмови від терміна «правові акти управління», оскільки, незважаючи на часткову відмову від управлінської концепції діяльності публічної адміністрації, частина її актів, особливо всередині органів публічної адміністрації, носить власне управлінський характер і вимагає не меншої уваги, ніж публічно-сервісна діяльність. Ознаки управлінської природи можна віднайти серед усіх видів актів публічної адміністрації, що може слугувати додатковою підставою їх диференціації в межах кожного виду. До обсягу поняття «правові акти публічної адміністрації» запропоновано включати: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, частиною яких визнано адміністративні акти, адміністративні договори, акти-дії.

Ключові слова: правовий акт, публічна адміністрація, нормативно-правовий акт, індивідуальний акт, адміністративний акт, адміністративний договір, акт-дія.



The article presents the results of the theoretical and legal study of public administration's legal acts as the main legal forms of their activity. It is indicated in the absence of modern law of administrative law the only approach to understanding and terminating the basic concepts of external expression of legally significant expression of the will of the public administration. The name given to the gap is proposed to be overcome by applying the law-based approaches to understanding the category of "legal act". It has been established that the terms "legal acts of public administration" and "legal acts of public administration", as well as "individual acts" and "administrative acts", are related as whole and partial. The concepts of the second row are used to refer to the will of the public administration aimed at the individual regulation of foreign organizational relations in the field of public administration. The signs of a legal act of public administration are established: it is carried out in cases established by law, the will of the public administration, causes the onset of legal consequences determined by the law, has the form prescribed by law (written, oral, conclusive). It is stressed that the actual form of the act is not its decisive feature; only compliance with the form prescribed by law is important. The irrationality of the waiver of the term "legal acts of management" has been proved, because, despite the partial refusal from the management concept of the activity of public administration, some of its acts, especially within the bodies of public administration, have their own managerial character and require no less attention than public service activities. Signs of managerial nature can be found among all types of acts of public administration, which can serve as an additional reason for their differentiation within each species. The scope of the concept of legal acts of public administration is proposed to include: normative act, individual legal acts, part of which recognized administrative acts, administrative agreements, legal-actions.

Key words: *legal act, public administration, normative act, individual legal act, administrative act, administrative agreement, legal action.*

Вступ. Однією з найгостріших проблем сучасної науки адміністративного права стають питання формування доктринальних понять і категорій. Активне запозичення ідей європейської доктрини адміністративного права та нормативного матеріалу у сфері правового регулювання діяльності публічної адміністрації як закономірний наслідок триваючих євроінтеграційних процесів зумовлюють появу великої кількості термінів, що позначають відмінні за своїм змістом, а іноді й протилежні поняття, ведуть до формування законодавчих дефініцій, що нездатні забезпечити чіткість, ясність та зрозумілість норм права, а відповідно й ефективність правового регулювання, унеможливають формування комплексного теоретичного уявлення про правові акти як основні регулятори взаємовідносин держави та суспільства.

Варто вказати, що проблематика актів публічної адміністрації ставала предметом достатньої кількості галузевих та спеціальних наукових досліджень [1; 3; 5; 9; 16; 17; 18], втім єдиного підходу до розуміння та співвідношення таких базових понять, як «правовий акт», «правовий акт управління», «адміністративний акт», «правовий акт публічного адміністрування», «правовий акт публічної адміністрації», не вироблено і дотепер.

Постановка завдання. Враховуючи вищенаведене, метою нашого дослідження є вивчення положень теорії права щодо сутності і змісту категорії «правовий акт» та формування на цій основі системи термінів науки адміністративного права, що позначатимуть правові форми волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації.

Результати дослідження. Сучасна теорія права виробила два підходи до розуміння категорії «правовий акт». Правовий акт у вузькому розумінні розглядається як офіційний письмовий документ компетентного державного органу або посадової особи, що викликає настання юридичних наслідків. Широкий підхід до розуміння правового акта передбачає,



що, по-перше, правові акти можуть існувати не лише в письмовій формі, по-друге видаються не лише компетентними державними органами в межах відносин влади-підпорядкування, однак й іншими суб'єктами, які знаходяться в юридично рівному правовому статусі [1, с. 88].

Прихильники широкого підходу до розуміння правового акта по-різному підходять до формування його дефініції. Так, С. Алексєєв визначає правовий акт як зовнішнє вираження волі (держави та окремих осіб), спрямоване на досягнення певного юридичного ефекту [2, с. 112]. Р.Ф. Васильєв доводив, що правовий акт являє собою волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, за допомогою якого здійснюється регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни, припинення, зміни сфери дії правових норм, а також встановлення, зміни, припинення конкретних правовідносин, результат якого у вигляді велінь, звернень, угод у встановлених законом випадках фіксується в документальній формі [3, с. 5]. Майже аналогічне визначення наводиться і О.Ф. Скакун [4, с. 420], О.В. Шопиною [5, с. 10], Ю.С. Салаватовою [6, с. 113].

Важливе уточнення щодо змісту правового акта наводиться А.В. Мальком та Я.В. Гайворонською: правовий акт – не лише волевиявлення уповноваженого суб'єкта, що здійснюється в певній формі та викликає настання юридичних наслідків, однак волевиявлення, що здійснюється у встановлених законом випадках та викликає настання юридичних наслідків у силу прямої вказівки закону [7, с. 7–8]. Визнаючи, що таке уточнення може бути дискусійним у теорії права, зазначимо, що саме такі ознаки найточніше відображають юридичну природу правових актів публічної адміністрації.

Наведені визначення вказують на такі ознаки правового акта публічної адміністрації: він являє собою здійснюване у випадках, встановлених законом, волевиявлення суб'єкта права, викликає настання визначених законом юридичних наслідків, має форму, визначену законом (письмова, усна, конклюдентна).

Широкий підхід до розуміння правового акта в теорії права зумовив пошук відповідного терміна в науці адміністративного права. Так, у ряді праць вказується, що для позначення вчинених у письмовій або конклюдентній формі рішень, дій, бездіяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), у зв'язку з виконанням цим суб'єктом його компетенції [8, с. 14; 9, с. 22–23; 10, с. 201] доцільно застосувати термін «адміністративний акт». З огляду на це до адміністративних актів відносять нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень публічної адміністрації [11, с. 7].

Такий підхід сприймається неоднозначно. Так, Н.В. Галіцина зазначає, що адміністративний договір як інструмент залучення приватних осіб до договірних відносин із публічною адміністрацією в українських реаліях не може мати прямого відношення до заходів (рішень) публічної адміністрації щодо виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків конкретних осіб (адміністративного акта), оскільки остання з категорій не передбачає двосторонніх паритетних засад взаємодії держави з приватними особами [12, с. 286].

Більш влучним та відповідним положенням теорії права видається термін «правовий акт публічної адміністрації», який за своїм обсягом є ширшим за поняття правового акта публічного адміністрування. Враховуючи сучасні уявлення про те, що публічне адміністрування, його форми, методи та інструменти стосуються виключно відносин публічної адміністрації з приватними особами, під правовими актами публічного адміністрування доцільно розуміти лише ті волевиявлення уповноважених суб'єктів, що стосуються прав, обов'язків та інтересів фізичних і юридичних осіб. Причому, зважаючи на вищевказані положення щодо сутності та змісту поняття «правовий акт» та розширення суб'єктного складу публічної адміністрації, можливо припустити, що до правових актів публічного адміністрування можуть бути віднесені не лише акти органів публічної адміністрації.

У свою чергу термін «правові акти публічної адміністрації» відображає всю сукупність волевиявлення органів публічного адміністрування як у відносинах із приватними особами, так і між собою та у внутрішньоуправлінських відносинах. Причому не всі з них будуть елементами механізму адміністративно-правового регулювання, частина з них видається



у зв'язку з участю публічної адміністрації у приватноправових відносинах (цивільний позов, господарсько-правовий, трудовий договір тощо).

Щодо обсягу поняття «правовий акт публічної адміністрації» доцільно звернути увагу на пропозицію Ю.С. Салаватової, яка відносить до правових актів: нормативно-правові акти, нормативні договори, акти правозастосування та інтерпретаційні акти, акти реалізації прав та обов'язків, акти, що констатують та підтверджують наявність фактів, обставин, станів [6, с. 113]. Правові властивості названих актів зумовлені їх нерозривним зв'язком з волею суб'єкта права [6, с. 113].

Такий підхід підтримано і законодавцем. Так, у статті 19 Кодексу адміністративного судочинства України [13] під час визначення предметної юрисдикції адміністративних судів указано на такі акти публічної адміністрації, що можуть бути предметом оскарження: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, дії, адміністративний договір.

Певне зауваження варто зробити щодо терміна «правовий акт управління», який тривалий час розглядався провідною формою діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Правовий акт управління є частиною правових актів публічної адміністрації, однак не вичерпує їх видового розмаїття. Дійсно, частина з індивідуальних актів публічної адміністрації не має відношення до управління, однак складно також погодитись із думкою про те, що впровадження категорії публічного адміністрування зумовило нерациональність використання прикметника «управлінський»/«управління».

Так, на управлінській природі нормативних актів публічної адміністрації як предмета оскарження в адміністративних судах наголошено у КАС України під час визначення нормативно-правового акта як акта управління (рішення) суб'єкта владних повноважень та індивідуального акта як акта (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданого (прийнятого) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг [13].

Відповідно, вжиття конструкції «правовий акт управління» дає можливість відмежувати правові акти публічної адміністрації в публічній та приватній сфері, розробити чітку класифікацію індивідуальних актів публічної адміністрації, виявити ті з них, що мають управлінську природу, запропонувати адекватні процедурні форми їх розроблення та прийняття. Так, тривалий час йдеться про необхідність розроблення та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який би врегулював порядок взаємодії владних і невідладних суб'єктів адміністративного права. Водночас нагального вирішення потребують проблеми визначення, систематизації та узагальнення внутрішньоуправлінських процедур усередині органів публічної адміністрації, особливо тих, що діють на колегіальних засадах. Наведене стосується не лише таких процедур, як розгляд звернень громадян, надання адміністративних послуг, розгляд матеріалів по справах про адміністративні правопорушення, однак і порядку надання доручень та видання наказів, їх розгляду та термінів виконання, притягнення до дисциплінарної відповідальності, проведення службових перевірок, організації внутрішнього контролю за діяльністю структурних підрозділів органу публічної адміністрації та підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ, організацій.

Наступною теоретичною проблемою є визначення співвідношення термінів «адміністративний акт» та «індивідуальний акт». Варто вказати на неузгодженість підходів до розуміння адміністративного акта. Так, одні вчені розглядають адміністративний акт як рішення (юридичний акт) індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, спрямоване на набуття, зміну припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи [14, с. 245], інші – як рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних прав і обов'язків) [15, с. 198]. Відповідно, залишається незрозумілим об'єкт (конкретна фізична або юридична особа чи конкретна ситуація) та спрямованість впливу адміністративного акта (зовнішньоорганізаційні чи внутрішньоуправлінські відносини).



І.В. Патерило [16, с. 12], Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко [14, с. 263], В.О. Хоменко [17, с. 86] доводять, що адміністративні акти спрямовані не на конкретну особу, а на врегулювання різноманітних життєвих ситуацій, окремих випадків у сфері публічного адміністрування, тобто є деперсоніфікованими. Їхня основна особливість, порівняно з іншими індивідуальними актами, – зовнішня спрямованість [9, с. 25; 17, 87–88].

З цієї точки зору адміністративний акт є частиною обсягу поняття «індивідуальний акт» і вживається для позначення волевиявлень (рішень) публічної адміністрації в конкретній адміністративній, зовнішньоорганізаційній сфері. Причому важливо зауважити, що поняття «адміністративний акт» не охоплює дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Існують підходи, згідно з якими терміном «адміністративний акт» пропонується замінити термін «індивідуальний акт управління». На користь зміни термінології наводять такі аргументи: у країнах Європейського союзу термін «адміністративний акт» є дуже поширеним і звучить та пишеться у багатьох мовах практично однаково [14, с. 245], прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів (на відміну від актів законодавчого органу чи судових органів), що, на думку дослідників, є необхідним для врахування, виходячи з того, що Конституція України закріпила поділ державної влади та відмовилась від категорії «орган державного управління» [14, с. 245]; поняття «адміністративний акт» включає як управлінські рішення, так і рішення, прийняті в інших сферах – наприклад, під час надання адміністративних послуг [18, с. 127]; термін «адміністративний акт» знімає смислове навантаження щодо «управлінського» характеру діяльності органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого самоврядування та інших уповноважених суб'єктів; цей термін дозволяє уникнути конструкції «неправовий (неправомірний) індивідуальний правовий акт управління» [7, с. 17].

Наведені аргументи викликають окремі заперечення. Так, демократизація відносин публічного управління зумовлює активне залучення інститутів громадського суспільства до прийняття управлінських рішень у названій сфері. Зокрема, йдеться про різні колегіальні органи, що уповноважені приймати ряд рішень управлінського характеру. Новий Закон України «Про державну службу» наділяє повноваженнями по проведенню конкурсу на заняття посади державної служби конкурсні комісії, що утворюють керівником державної служби у відповідному державному органі з числа працівників такого органу, а також представників громадських об'єднань, науковців, експертів у відповідній сфері, представників виборного органу первинної профспілкової організації, а також Комісію з питань вищого корпусу державної служби, що є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. Рішення названих утворень є обов'язковими для суб'єкта призначення в силу приписів частини 1 статті 31 ЗУ «Про державну службу», згідно з якою на посаду державної служби призначається переможець конкурсу [19].

Відповідно, окремі рішення у сфері діяльності публічного адміністрування здійснюються не лише «адміністративними» органами, однак і колегіальними інституційними утвореннями, відповідно, прикметник «адміністративний» щодо актів публічної адміністрації може бути вжито лише у разі необхідності позначення індивідуальних рішень, що приймаються з метою врегулювання конкретних випадків у зовнішній сфері.

Останнім часом з'являються аргументи на користь відмови від виокремлення юридично значимих дій у самостійну форму публічного адміністрування і включення їх до класу адміністративних актів. Дійсно, єдність процедурної та матеріальної форми публічного адміністрування дозволяє стверджувати, що будь-які заходи, які передують прийняттю рішень, не можуть визнаватися самостійною формою публічного адміністрування. Однак ряд дій публічної адміністрації, що зумовлюють настання юридичних наслідків, не передують прийняттю рішення, а є його результатом. Йдеться про подання адміністративного позову, запиту на отримання податкової інформації, внесення записів до реєстрів тощо. Необхідність розгляду актів-дій як окремої групи правових актів публічної адміністрації додатково обґрунтовується різними способами судового захисту під час оскарження



індивідуальних актів, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень (пункти 2, 3, 4, частини 1 статті 245 КАС України) [13].

Висновки. Правові акти публічної адміністрації являють собою волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, що здійснюється у формі (письмовій, усній, конклюдентній), на підставі та у випадках, встановлених законом, з метою реалізації завдань і виконання функцій публічної адміністрації і викликає настання визначених законом юридичних наслідків. Правові акти публічної адміністрації можуть мати публічно-правовий та приватно-правовий характер, у зв'язку з чим виникає необхідність подальшого пошуку терміна для позначення тих правових актів, що входять до механізму адміністративно-правового регулювання. До адміністративно-правових актів публічної адміністрації доцільно відносити: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії.

Список використаних джерел:

1. Гайворонская Я.В. Правовые акты и документы: соотношение понятий. *Современное право*. 2012. № 3. С. 87–108.
2. Алексеев С.С. Теория права. Москва : Издательство БЕК, 1995. 320 с.
3. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта. *Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право*. 1998. № 5. С. 3–25.
4. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Правова єдність, 2010. 525 с.
5. Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: Проблемы теории : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений». Саратов, 2002. 26 с.
6. Салаватова Ю.С. Правовые акты: некоторые теоретические вопросы. *Вестник Московского университета. Серия 11: Право*. 2011. № 1. С. 112–122.
7. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.
8. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломось, В.К. Колпакова. Київ : Ін Юре, 2014. 520 с.
9. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
10. Мельник Р.С. Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваїте, 2014. 376 с.
11. Угровецкий П.О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. канд. юр. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 195 с.
12. Галіцина Н.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації концепції соціальної держави в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. ДФНЗ «Запорізький національний університет», 2016. 503 с.
13. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
14. Гриценко І.С. та інші. Загальне адміністративне право : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2016. 568 с.
15. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
16. Патеріло І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 31. С. 10–14.
17. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Університет сучасних знань. Київ, 2016. 220 с.
18. Мандюк О.О. Поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів. *Митна справа*. 2014. С. 126–130.
19. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

