

22. Кочерин Е.А. Основы государственного управленческого контроля / Е.А. Кочерин. – М.: Информ.-издат. дом „Филин”, 2000. – 384 с.
23. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 302 с.
24. Касьяненко М.М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України: Навч. Посібник / М.М. Касьяненко, М.В. Гринюк, П.В. Цимбал. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
25. Ожегов С.И. Словарь русского языка / [под ред. Н.Ю. Шведовой]. – 14-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1983. – 816 с.
26. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
27. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
28. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – С. 12.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2003. – 1440 с.
30. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
31. Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия / В.И. Даль. – М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, 1999. – 736 с.
32. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 3.
33. Клімова С.М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 „Теорія та історія державного управління” / С.М. Клімова. – Харків, 2003. – 18 с.

УДК 342.924

ІНДИВІДУАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ОСНОВНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Школик А.М., к.ю.н., доцент

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті висвітлюється поняття індивідуального адміністративного акта та його співвідношення з іншими дотичними категоріями.

Ключові слова: індивідуальний адміністративний акт, публічна адміністрація.

Школык А.М. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ / Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина

В статье освещается понятие индивидуального административного акта и его соотношение с другими связанными категориями.

Ключевые слова: индивидуальный административный акт, публичная администрация.

Shkolyk A.M. INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS AS MAIN FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTIVITY / Lviv national university after Ivan Franko, Ukraine

The article is covering the issue of individual administrative act and its correlation with the other related categories.

Key words: individual administrative act, public administration.

Індивідуальні адміністративні акти є найпоширенішою та, без перебільшення, найважливішою формою діяльності публічної адміністрації. Однак рівень правового регулювання таких актів до цього часу є істотно нижчим у порівнянні з судовими рішеннями, щодо яких судові процесуальні кодекси (цивільний процесуальний, кримінально-процесуальний, господарський процесуальний та адміністративного судочинства) містять чималу кількість приписів достатньої якості. З іншого боку, важливість для громадян та створюваних ними юридичних осіб індивідуальних адміністративних актів важко переоцінити. Адже щодо всіх громадян - протягом життя та юридичних осіб – від створення до припинення приймаються ці акти, визначаючи при цьому їх права та обов'язки. На жаль, правове забезпечення індивідуальних адміністративних актів до цього часу не відповідає ступеню їх важливості та поширеності. Це зумовлює доцільність інтенсифікації адміністративно-правових досліджень у цій сфері, які б мали призвести до покращення правового регулювання.

У підручниках з адміністративного права радянського періоду тематиці індивідуальних адміністративних актів приділялась певна увага. Зокрема, професор Пахомов І.М. присвячує окремий розлогіий розділ «актам радянського державного управління», хоча варто зазначити вживання за текстом цього розділу підручника також і терміна «адміністративні акти» [1, 157]. До актів радянського державного управління автор відносить як акти, спрямовані на встановлення правових норм, так і регулювання конкретних відносин, які складаються в сфері управлінської, організаційно-владної (виконавчої і розпорядчої) діяльності держави [1, 156].

У дещо видозміненому вигляді цей підхід перейшов до українських підручників. Зокрема, в Академічному курсі «Адміністративне право України», написаному за редакцією професора Авер'янова В.Б., ключовою категорією виступають «правові акти управління», серед видів яких розрізняються нормативні, індивідуальні та змішані акти управління [2, 282].

На цьому етапі варто зауважити, що використання терміна «акт управління» є недоцільним з огляду на різноманітність підходів до поняття управління (наприклад, поширеного у вітчизняній адміністративно-правовій літературі широкого та вузького тлумачення державного управління [3, 13-14]). Відсутність єдиного розуміння управління невиправдано ускладнює використання і похідних словосполучень, у нашому випадку – актів управління. Виходячи з наведеного, на нашу думку, необхідно вивести з наукового обігу термін «правові акти управління».

Усталені в державах Європейського Союзу терміни «адміністративні акти» (Федеративна Республіка Німеччина та країни, що застосовують надбання німецького права) та «акти адміністрації» (Французька Республіка) щораз частіше використовуються як в українській, так і в російській адміністративно-правовій літературі. Серед останніх підтверджень такої тенденції наведемо позицію російського професора Ноздрачова А.Ф., який відзначає, що саме термін «адміністративний акт» найчіткіше відображає владну вольову дію органа виконавчої влади, що включає волевиявлення органа (рішення) і його зовнішній вираз – акт у процесі виконання функцій, надання державних послуг, визначених йому юридичними приписами, і має на меті спричинити необхідні юридичні наслідки у відповідних адміністративно-правових відносинах [4, 135].

В українській адміністративно-правовій літературі необхідність переходу до поняття «адміністративний акт» детально обгрунтовує Тимощук В.П. [5, 16-17]. При цьому автор вважає доцільним поширювати це поняття винятково на індивідуальні адміністративні акти. Таким чином, нормативні акти, що приймаються адміністративними органами, виділяються в окрему категорію.

Серед українських підручників останнього часу в аналізованому контексті варто виділити Академічний курс «Адміністративне право України» Коломоєць Т.О., у якому автор пропонує застосовувати базову категорію «правові акти публічної адміністрації», з наступним їх поділом за юридичною природою на нормативні, індивідуальні та змішані [6, 175-177].

Таким чином, можна стверджувати, що у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині спостерігається поступова еволюція від усталеного в радянський період поняття «правовий акт державного управління» до понять «адміністративний акт» або ж «акт публічної адміністрації»

(варіанти «акт органу виконавчої влади» або ж «акт органу місцевого самоврядування» охоплюються останнім і тому окремо їх не розглядаємо). Цей перехід не є тотальним, адже в багатьох виданнях з адміністративного права і далі застосовується попередня термінологія, але повний перехід видається питанням часу. З іншого боку, спробуємо дослідити відображення аналізованої тематики в чинних нормативно-правових актах, адже без закріплення в позитивному законодавстві будь-яке теоретичне положення ризикує залишитись науковою позицією, що має мало спільного з практикою правозастосування.

У національному законодавстві України спостерігаємо істотні розбіжності у використанні аналізованої нами термінології. Зокрема, у статті 41 закону «Про місцеві державні адміністрації» вживається словосполучення «*акти* місцевих державних адміністрацій *ненормативного характеру*» [7], під якими очевидно треба розуміти індивідуальні адміністративні акти.

Однак, на відміну від цього компетенційного закону, значно важливішими для практики правозастосування є положення Кодексу адміністративного судочинства, у статті 17 якого *рішення* суб'єкта владних повноважень поділяються на два види: нормативно-правові акти та *правові акти індивідуальної дії* [8]. Таким чином, законодавець називає аналізовану нами категорію «правовими актами індивідуальної дії», під якими автори коментаря до Кодексу адміністративного судочинства розуміють рішення, дію яких поширено на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації, і які є актом одноразового застосування норм права [9, 148]. При тому зауважимо, що в порядку адміністративного судочинства можуть бути оскаржені не лише акти публічної адміністрації, але й Верховної Ради України, Президента України, Вищої Ради юстиції та інших органів державної влади. Однак, переважно, усе ж таки оскаржують акти органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто, публічної адміністрації.

У 2009 році вперше в нормативно-правових актах України, щоправда, на підзаконному рівні, було застосовано також термін «адміністративний акт». Постановою Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» було визначено, що *адміністративний акт* – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [10]. Відразу зауважимо, що це визначення не є достатньо повним, зокрема, не конкретизовано, який суб'єкт може приймати рішення індивідуальної дії.

Поняття адміністративного акта було певним чином уточнено в проекті закону № 9435 від 09 листопада 2011 року «Про адміністративні послуги», який було прийнято Верховною Радою України в першому читанні. Відповідно до положення цього законопроекту, адміністративний акт – це рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи [11]. Зауважимо, що така дефініція є певним кроком уперед, але також викликає застереження: сфера надання адміністративних послуг є лише частиною серед напрямів діяльності публічної адміністрації. У результаті для контрольної-наглядової діяльності, у якій також приймаються індивідуальні адміністративні акти, треба буде закріплювати окреме поняття таких актів, що не є надто логічним з погляду системності розвитку національного законодавства.

Таким чином, національне законодавство України не містить єдиного підходу до визначення основної форми діяльності публічної адміністрації – індивідуальних адміністративних актів. Такий стан зумовлений як різними позиціями науковців-адміністративістів, так і відсутністю системного підходу при прийнятті нових нормативно-правових актів, передусім, на законодавчому рівні. У результаті спостерігаємо невідповідність між адміністративно-правовою доктриною, нормами позитивного законодавства та практикою його застосування. На нашу думку, таку ситуацію необхідно виправити і ключову роль тут повинна відіграти виважена доктринальна позиція щодо поняття та змісту індивідуальних адміністративних актів.

У першу чергу, треба визначити співвідношення понять «адміністративні акти» та «акти адміністрації». По суті ці поняття є однаковими, адже вказують на суб'єкта, що приймає відповідний акт. Подібно в судових процесуальних кодексах застосовується термін «судові рішення» (наприклад, у статті 208 Цивільного процесуального кодексу України) та «рішення

суду» (наприклад, у статті 215 того ж Кодексу) [12]. Відповідно, якщо говоримо про акти, які приймаються публічною адміністрацією, видається нелогічним виключати з них один з видів актів – нормативно-правових. І те, що для публічної адміністрації прийняття таких актів не є характерною і поширеною формою її діяльності, навряд чи можна вважати достатнім аргументом. Адже фактично у всіх державах нормативно-правові акти приймають не лише органи законодавчої влади, але й публічна адміністрація. Ця позиція, до речі, закріплена в законодавстві деяких держав, зокрема, Загальноадміністративний кодекс Грузії визнає два види адміністративного акта: індивідуально-правовий та нормативно-правовий [13, 392].

З огляду на наведене, вважаємо за доцільне застосовувати в адміністративно-правовій доктрині як узагальнюючий термін *акти публічної адміністрації*, серед яких виділяти два основні види: *індивідуальні адміністративні акти* та *нормативні акти публічної адміністрації*. У перспективі варто закріпити такий поділ і в нормах чинного законодавства, у першу чергу, у загальному законі про адміністративну процедуру (нагадаємо, що проект Адміністративно-процедурного кодексу вже кілька раз безрезультатно ставився на розгляд Верховної Ради України). Адже його закріплення в спеціальних законах, навіть рамкового характеру не вирішить проблеми.

Крім того, вважаємо невиправданим подальший спільний виклад у підручниках та посібниках з адміністративного права ознак індивідуальних адміністративних та нормативних актів в одному пункті (параграфі). Нормативні акти публічної адміністрації з огляду на свою загальнообов'язковість більше нагадують законодавчі акти, а тому їх характеристика об'єктивно наближена до характеристики законів, а не індивідуальних адміністративних актів, хоча й є ряд спільних ознак.

Ще одним проблемним питанням, на якому треба зупинитись окремо, є поділ актів публічної адміністрації на зовнішні (визначають права та обов'язки фізичних та юридичних осіб) та внутрішні або ж внутрішньо-адміністративні (врегульовують відносини в межах системи органів публічної адміністрації). До другої групи можуть належати як нормативні акти (наприклад, затверджена відповідним рішенням посадова інструкція), так і акти індивідуального характеру (наприклад, про передачу майна від одного органу до іншого чи про призначення на посаду державного службовця). Внутрішньо-адміністративні акти публічної адміністрації є також актами, тобто, владним одностороннім волевиявленням уповноваженого органу або посадової особи, але їх правове регулювання, на нашу думку, має відрізнитись від регулювання індивідуальних адміністративних актів зовнішнього характеру. До речі, подібне розмежування було закріплене в нормах Адміністративного кодексу Української РСР, затвердженому постановою ЦВК УРСР 12 жовтня 1927 року. У цьому кодексі загальні адміністративні акти поділялись на інструкції та циркуляри (мали значення для підвладних службових осіб та установ, тобто, це були внутрішньо-адміністративні акти), а також обов'язкові постанови (встановлювали обов'язки для населення певної території або для окремих його груп, тобто, це були зовнішні акти). Щодо кожного із зазначених видів актів Адміністративний кодекс містив окремий розділ та, відповідно, відмінне правове регулювання [14, 6-14].

Підсумовуючи, спробуємо навести ознаки індивідуальних адміністративних актів як основної форми діяльності публічної адміністрації:

- 1) *Суб'єктом прийняття* індивідуальних адміністративних актів є *публічна адміністрація*, тобто органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені законом суб'єкти.
- 2) Індивідуальні адміністративні акти є *рішеннями* публічної адміністрації, тобто містять волевиявлення уповноваженого суб'єкта.
- 3) Індивідуальні адміністративні акти є *односторонніми рішеннями* публічної адміністрації, адресати таких актів мають право впливати на зміст рішення, але остаточне рішення завжди приймає публічна адміністрація.
- 4) Індивідуальні адміністративні акти є *владними рішеннями* публічної адміністрації, *що спричиняє юридичні наслідки* для певних фізичних чи юридичних осіб. Документи, що складаються публічною адміністрацією в провадженні з прийняття індивідуального

адміністративного акта, але не тягнуть юридичних наслідків (наприклад, акт перевірки чи протокол), не належать до індивідуальних адміністративних актів.

- 5) Індивідуальні адміністративні акти визначають *конкретні правовідносини* та стосуються *конкретних фізичних та юридичних осіб*.
- 6) Під індивідуальними адміністративними актами розуміємо лише *акти зовнішньої дії*, а внутрішньо-адміністративні акти, які визначають правовідносини в межах системи органів публічної адміністрації є окремою категорією.
- 7) Індивідуальні адміністративні акти приймаються, як правило, *у письмовій формі*, однак, у передбачених законом випадках, можуть прийматись також в усній чи конклюдентній формі.
- 8) З огляду на недостатньо системний розвиток адміністративного законодавства, визначені законами *назви* індивідуального адміністративного акта є *відмінними* (розпорядження, дозвіл, ліцензія, рішення-повідомлення та ін.) залежно від суб'єкта прийняття або сфери правовідносин. Таким чином, індивідуальний адміністративний акт є узагальнюючим терміном, що охоплює різні назви актів.
- 9) Індивідуальні адміністративні акти *повинні прийматись у чіткій відповідності* до встановленої законами *процедури*. Станом на сьогодні процедуру прийняття таких актів в Україні не систематизовано, і певною мірою врегульовано лише в спеціальних та рамкових законодавчих, а також, на жаль, і в підзаконних актах.

Виходячи з наведених ознак, індивідуальні адміністративні акти можна окреслити як односторонні владні рішення уповноважених суб'єктів публічної адміністрації зовнішньої дії, що приймаються відповідно до встановленої законом форми, назви та процедури і визначають права та обов'язки конкретних фізичних та юридичних осіб або ж стосуються конкретної ситуації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина / І.М. Пахомов. – Л.: Видавництво Львівського університету, 1962. – 294 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003, - 384 с.
4. Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / А.Ф. Ноздрачев; под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.
5. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Закон України від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Стор. 3.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: у 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – 552 с.
10. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Стор. 16. – Стаття 1871.
11. Про адміністративні послуги: Проект закону № 9435 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734.

12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 40-41, 42. – Ст. 492.
13. Административное право зарубежных стран: учебник / Кикоть В.Я. и др.; под ред Кикотя В.Я., Василевича Г.А., Румянцева Н.В. – М.: Закон и право. – 2012. – 431 с.
14. Адміністративний кодекс Української РСР від 12 жовтня 1927 року (у витягах, з додатком систематизованих законодавчих та інструктивних матеріалів). – К.: Державне видавництво політичної літератури, 1956.