



Алла Миколаївна ТОКАР

к.ю.н., доцент кафедри, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7877-5613>

e-mail: tokaram75@gmail.com



Роман Олександрович ГАВРІК

к.ю.н., доцент, Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1557-0594>

e-mail: gavrik.roman@gmail.com

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ У СИСТЕМІ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТА ПРАВОВОЇ ПРИРОДИ

У статті досліджено правову природу адміністративного акту в системі інструментів публічного адміністрування. Зазначено, що адміністративні акти – це індивідуальні правові акти та акти-дії органів публічної адміністрації, якими завершуються адміністративно-сервісні, адміністративно-деліктні провадження і реалізуються або створюються умови для реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави; нормативно-правові акти та адміністративні договори є самостійними інструментами діяльності органів публічної адміністрації.

Ключові слова: адміністративний акт, орган публічної адміністрації, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративно-процесуальні правовідносини, нормативно-правовий акт, адміністративний договір, адміністративно-правова дія

ВСТУП

Адміністративний акт є ключовим інструментом діяльності загальнодержавних та місцевих органів публічної адміністрації, що забезпечує ефективне їх функціонування та реалізацію ними публічно-владних повноважень, захист прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб – заявників у адміністративно-сервісних провадженнях, захист інтересів держави в адміністративно-деліктних провадженнях. Значення адміністративного акта полягає не лише в тому, що він є формою правового впливу, через яку органи влади здійснюють регулювання суспільних відносин та реалізують покладені на них функції, застосовуючи правові приписи, що містяться у нормативно-правових актах, а й у здатності впливати на суспільні процеси, сприяючи досягненню суспільно значущих результатів. У сучасних умовах реформування публічного управління в Україні, формування європейських підходів до адміністративної процедури та адміністративних проваджень питання визначення правової природи адміністративного акта, розкриття прикладних аспектів його застосування набуває особливої актуальності.

Питання правової природи адміністративного акта стало предметом наукових досліджень таких науковців, як Ю.М. Кириченко, М.В. Коваль, О.О. Мандюк, О.О. Маркова, Б.Б. Мельниченко, І.В. Патерило, М.М. Руденко, А.М. Турчак. Водночас нині замало комплексних наукових досліджень тематики адміністративних актів, національного та зарубіжного правового регулювання особливостей застосування адміністративних актів органами публічної адміністрації.

МЕТА статті – дослідження правової природи адміністративного акта в системі інструментів публічного адміністрування та змісту цього поняття в адміністративно-правовій доктрині та законодавстві про адміністративну процедуру.

МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ

Стаття базується на працях вітчизняних вчених, чинному законодавстві, а також на матеріалах періодичних видань. У дослідженні застосовано методи аналізу і синтезу, порівняння та узагальнення, а також низку інших методів.

РЕЗУЛЬТАТИ

Поняття адміністративного акта у законодавстві можна простежити, звернувшись до тексту Закону України «Про адміністративну процедуру». Відповідно до ст. 2 цього Закону адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом (органом виконавчої влади, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовою особою, іншим суб'єктом, якого відповідно до Закону вповноважено здійснювати функції публічної адміністрації) для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [1]. Тобто законодавство України про адміністративну процедуру відносить до адміністративних актів індивідуальні правові акти та адміністративно-правові дії (але не адміністративно-правову бездіяльність чи адміністративні договори, які також віднесені до правових актів публічної адміністрації поряд з нормативно-правовими та адміністративними актами [2, с. 145]).

Втім, право ЄС та законодавство окремих держав ЄС має різні підходи до визначення змісту поняття «адміністративний акт». Так, правові акти ЄС розглядають зміст поняття адміністративного акта досить звужено, відносячи до нього лише індивідуальні рішення, прийняті під час здійснення публічної влади та безпосередньо стосуються прав та законних інтересів фізичних осіб, водночас не будучи актами судової влади; німецьке законодавство про адміністративну процедуру також

звужено підходить до визначення поняття адміністративного акта – це лише рішення органу публічної адміністрації, спрямоване на врегулювання окремого випадку у сфері публічно-правових відносин. З іншого боку, польське законодавство про адміністративну процедуру визначає адміністративний акт через категорію владної юридичної дії, естонське – через категорії правового акта та адміністративного договору, а французьке – відносить до адміністративних актів і рішення, і дії органів публічної адміністрації, й адміністративні договори [3, с. 126; 4, с. 41; 5, с. 83]. Отже, право ЄС та законодавство окремих держав ЄС визначає адміністративний акт через категорії індивідуальних правових актів, адміністративно-правових рішень органів публічної адміністрації та адміністративних договорів за їх участю, тобто через інструменти діяльності органів публічної адміністрації, тобто ті дії, які вчиняються цими органами з метою правового регулювання правовідносин за їх участю з метою їх впорядкування або впливу на учасників таких правовідносин, забезпечення дотримання прав та інтересів учасників правовідносин та держави (іншого публічного утворення) [6, с. 65-66]. Водночас відповідно до Рекомендації R (84) 15 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності за спричинену шкоду до адміністративних актів органів публічної адміністрації віднесені й нормативно-правові акти, тобто розуміння поняття «адміністративний акт» у документах Ради Європи є більш ширшою за французький підхід до визначення цього поняття.

В адміністративно-правовій доктрині України зазвичай адміністративний акт визначається саме через категорії рішень та дій органів публічної адміністрації, тобто так, як це визначено у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Зокрема, І.В. Патерило зазначає, що адміністративний акт як юридичний акт, що є результатом розгляду адміністративної справи, що приймається адміністративним органом у процедурному порядку і спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб, є саме індивідуальним правовим актом; на думку науковця, до нього неможна віднести акти-дії органів публічної адміністрації, адміністративні договори, оскільки вони є самостійними інструментами діяльності органів публічної адміністрації, а також проміжні рішення, що приймаються в адміністративному провадженні, але його не завершують [7, с. 11-12]. Цим самим науковець розуміє адміністративний акт як індивідуальний правовий акт, яким завершується адміністративне провадження (передусім адміністративно-сервісного типу), реалізуються права та законні інтереси заявників як учасників відповідного адміністративного провадження або створюються умови для такої реалізації. Тієї ж думки притримується Т.О. Мачелих [8, с. 282; 9, с. 302].

Інакше визначає поняття адміністративного акта М.В. Коваль. На його думку, адміністративний акт – це інструмент, за допомогою якого реалізовується завдання органу публічної адміністрації шляхом розроблення, ухвалення й нормативно-правового закріплення публічно-управлінського рішення, що, зі свого боку, пов'язане з виникненням, зміною, припиненням певних правовідносин з метою забезпеченням прав і свобод людини та

громадянина [10, с. 55]. Таки, науковець ототожнює адміністративний акт органу публічної адміністрації із категорією нормативно-правового акта. Тієї ж думки (про віднесення до адміністративних актів публічної адміністрації нормативно-правових актів, що прийняті цими органами) притримується й І.А. Артеменко (автор застосовує поняття «нормативні адміністративні акти») [11, с. 249] та Ю. М. Кириченко [4, с. 43]. Водночас ці науковці відносять до адміністративних актів органів публічної адміністрації й індивідуальні акти, прийняті цими органами, а не тільки нормативно-правові акти.

А.М. Школик застосовує поняття «індивідуальний адміністративний акт» для позначення тих рішень публічної адміністрації, якими спричиняються правові наслідки для фізичних та юридичних осіб, однак без прив'язки саме до адміністративно-процедурних проваджень, тобто адміністративними актами можуть бути й акти, якими завершуються адміністративно-деліктні провадження [12]. Аналогічно М.М. Руденко, досліджуючи поняття адміністративного акта як інструмента адміністративно-правового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ, визначає його як індивідуальний інструмент публічного адміністрування, що видається з метою забезпечення задач і функцій органів внутрішніх справ, тобто не тільки в адміністративно-процедурному, а й в адміністративно-деліктному сенсі [13, с. 46]. Схожим способом визначає адміністративний акт (але як будь-яке одностороннє волевиявлення адміністративного органу, яке безпосередньо впливає на права, свободи та інтереси конкретних осіб та стосується конкретної ситуації) й О. О. Мандюк [14, с. 197], тобто визначає адміністративний акт також через категорію адміністративно-правових дій. Цієї ж думки притримується О.О. Михайлов [15, с. 127-128]. На думку ж Б.Б. Мельниченка, до адміністративних актів відносяться й адміністративні договори [16, с. 61].

На нашу думку, слід віднести до адміністративних актів саме індивідуальні правові акти та акти-дії органів публічної адміністрації, якими завершуються адміністративно-сервісні, адміністративно-деліктні провадження і реалізуються або створюються умови для реалізації прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави. Нормативно-правові акти цих органів неможна віднести до адміністративних актів, оскільки останні є передусім правозастосовчими, а не праворегуючими актами, ними здійснюється застосування відповідних правових приписів до суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин, а не їх встановлення. Адміністративні договори є самостійними інструментами діяльності органів публічної адміністрації, оскільки на відміну від адміністративних актів, що є односторонніми рішеннями чи діями, адміністративний договір є двостороннім. В цьому аспекті показовим є підхід польського законодавця, який визначає адміністративний акт як акт органу публічної адміністрації, а адміністративний договір – як акт сторін публічно-правових відносин.

ВИСНОВКИ

Отже, на підставі проведеного наукового дослідження правової природи адміністративного акта в системі інструментів публічного адміністрування та змісту цього поняття у адміністративно-правовій доктрині та

законодавстві про адміністративну процедуру можемо дійти висновків, що адміністративний акт – це індивідуальні правові акти та акти-дії органів публічної адміністрації, якими завершуються адміністративно-сервісні, адміністративно-деліктні провадження і реалізуються або створюються умови для реалізації прав та

законних інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави. Нормативно-правові акти та адміністративні договори не відносяться до адміністративних актів та є самостійними інструментами діяльності органів публічної адміністрації.

Список використаних джерел

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>
2. Біла Л.Р. Правові акти публічної адміністрації: теоретико-правове дослідження. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 140-145.
3. Маркова О.О. Щодо поняття «адміністративний акт»: порівняльно-правовий підхід. *Юридичний бюлетень*. 2020. Вип. 13. С. 124-130.
4. Кириченко Ю.М. Адміністративні акти органів місцевого самоврядування: проблеми визначення й реалізації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія Юриспруденція*. 2020. № 43. С. 40-43.
5. Маркова О. О. Французький підхід до адміністративного акту. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2022. Вип. 5. С. 82-85.
6. Мороз В.О. Вдосконалення інструментів діяльності місцевих органів публічної адміністрації в контексті європейської інтеграції. *Економіка. Фінанси. Право*. 2023. № 10. С. 65-68.
7. Патеріло І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2015. Вип. 31. Т. 3. С. 10-14.
8. Галуцько В. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану: колективна монографія. Київ, 2023. 704 с.
9. Адміністративне право та адміністративний процес в умовах воєнного стану в Україні: у 2-х т. Т. 1. Загальне адміністративне право. Особливе адміністративне право / В. Галуцько та ін. Одеса, 2024. 622 с.
10. Коваль М., Ковбас І. Понятійно-сутнісний аналіз адміністративного акта в теоретико-правових розробках і під час застосування в законодавстві України. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2019. Martie. С. 51-56.
11. Артеменко І.А. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративно-процесуального права: теорія та практика: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2017. 433 с.
12. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія Юридичні науки*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 329–334.
13. Руденко М.М. Адміністративний акт як інструмент адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності МВС України. *Право та державне управління*. 2023. № 1. С. 43-47.
14. Мандюк О. О. Загальна характеристика способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів. *Право і суспільство*. 2018. № 3. С. 196-201.
15. Михайлов О.О. Судовий контроль адміністративних судів за діяльністю публічної адміністрації в Україні: дис. ... докт. філ.: 081. Хмельницький, 2024. 204 с.
16. Мельниченко Б.Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія юридичні науки*. 2021. Т. 32 (71). № 1. С. 57-62.

References

1. On Administrative Procedure: Law of Ukraine of February 17, 2022. *Legislation of Ukraine*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (in Ukrainian).
2. Bila L.R. Legal acts of public administration: theoretical and legal research. *Law and Society*. 2019. No. 4. pp. 140-145 (in Ukrainian).
3. Markova O.O. On the concept of "administrative act": a comparative legal approach. *Legal Bulletin*. 2020. Issue 13. pp. 124-130 (in Ukrainian).
4. Kyrychenko Yu.M. Administrative acts of local self-government bodies: problems of definition and implementation. *Scientific Bulletin of the International Humanitarian University. Jurisprudence Series*. 2020. No. 43. pp. 40-43. (in Ukrainian).
5. Markova O.O. French approach to administrative act. *Dnipro scientific journal of public administration, psychology, law*. 2022. Issue 5. pp. 82-85. (in Ukrainian).
6. Moroz V.O. Improvement of instruments of activity of local bodies of public administration in the context of European integration. *Economics. Finance. Law*. 2023. No. 10. pp. 65-68 (in Ukrainian).
7. Paterylo I.V. Essence and peculiarities of administrative acts as the main instruments of activity of public administration. *Scientific Bulletin of Uzhgorod National University. Law Series*. 2015. Issue 31. Vol. 3. pp. 10-14 (in Ukrainian).
8. Halunko V. et al. Administrative law and administrative process of Ukraine under martial law: collective monograph. Kyiv, 2023. 704 p. (in Ukrainian).
9. Administrative law and administrative process under martial law in Ukraine: in 2 vol. Vol. 1. General administrative law. Special administrative law / V. Halunko et al. Odessa, 2024. 622 p. (in Ukrainian).
10. Koval M., Kovbas I. Conceptual and substantive analysis of an administrative act in theoretical and legal developments and during application in the legislation of Ukraine. *Jurnalul juridic național: Teorie și practică*. 2019. March. P. 51-56 (in Ukrainian).
11. Artemenko I.A. Public administration bodies as subjects of administrative procedural law: theory and practice: dissertation ... Doctor of legal sciences: 12.00.07. Odessa, 2017. 433 p. (in Ukrainian).
12. Shkolyk A.M. Individual Administrative Acts as the Main Form of Public Administration Activity. *Bulletin of Zaporizhia National University. Legal Sciences Series*. 2012. No. 1. Part 1. pp. 329–334. (in Ukrainian).
13. Rudenko M.M. Administrative Act as a Tool for Administrative and Legal Support of the Organization and Activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. *Law and Public Administration*. 2023. No. 1. pp. 43-47. (in Ukrainian).
14. Mandiuk O.O. General Characteristics of Methods of Termination of Individual Administrative Acts. *Law and Society*. 2018. No. 3. pp. 196-201. (in Ukrainian).

15. Mykhailov O.O. Judicial control of administrative courts over the activities of public administration in Ukraine: dissertation ... PhD in legal sciences: 081. Khmelnytskyi, 2024. 204 p. (in Ukrainian).

16. Melnychenko B.B. Administrative act as the main form of public administration. *Scholarly notes of V.I. Vernadskyi TNU. Series of legal sciences*. 2021. Vol. 32 (71). No. 1. pp. 57-62. (in Ukrainian).

Alla TOKAR

PhD in Legal Sciences, Associate Professor of department, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7877-5613>

e-mail: tokaram75@gmail.com

Roman HAVRIK

PhD in Legal Sciences, Associate Professor, Leonid Yuzkov Khmelnytskyi University of Management and Law

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1557-0594>

e-mail: gavrik.roman@gmail.com

ADMINISTRATIVE ACT IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION INSTRUMENTS: ISSUES OF DEFINITION AND LEGAL NATURE

In the paper, the authors conducted a study of the legal nature of an administrative act in the system of public administration instruments and the content of this concept in the administrative-legal doctrine and legislation on administrative procedure. It is noted that the law of the European Union and the legislation of individual European Union states defines an administrative act through the categories of individual legal acts, administrative-legal decisions of public administration bodies and administrative contracts with their participation, that is, through the instruments of activity of public administration bodies. On the other hand, the legal acts of the Council of Europe include regulatory legal acts as administrative acts of public administration bodies. In the administrative-legal doctrine of Ukraine, as a rule, an administrative act is defined precisely through the categories of decisions and actions of public administration bodies, that is, as defined in the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". However, there are approaches to defining the concept of an administrative act as only an individual legal act that completes administrative proceedings (primarily of the administrative-service type); as an act that also completes administrative-delict proceedings; as individual acts and acts-actions of public administration bodies; as regulatory, individual legal acts, actions of public administration bodies and administrative acts with their participation. The key to defining the concept of an administrative act is the realization of the rights and legitimate interests of participants in administrative-procedural legal relations or the creation of conditions for such realization. The paper concludes that an administrative act is individual legal acts and acts-actions of public administration bodies, which complete administrative-service, administrative-delict proceedings and implement or create conditions for the realization of the rights and legitimate interests of individuals and legal entities, the interests of the state. Regulatory and legal acts and administrative agreements do not belong to administrative acts and are independent instruments of the activities of public administration bodies.

Keywords: *administrative act, public administration body, administrative procedure, administrative proceedings, administrative-procedural legal relations, regulatory legal act, administrative contract, administrative-legal action*