

УДК 342.924

В. Р. Біла

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

ІНДИВІДУАЛЬНІ АКТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ

Постановка проблеми. Оновлення засад взаємодії держави та суспільства, практична реалізація концепції людиноцентризму в адміністративному праві вимагають підвищеної уваги до питань правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, серед яких одним із найактуальніших є проблеми її зовнішнього вираження – індивідуальних актів публічної адміністрації.

Як правові засоби реалізації компетенції органів публічної адміністрації, індивідуальні акти виступають провідним інструментом реалізації прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, застосування заохочень та стягнень, вирішення спорів, організації діяльності публічної адміністрації.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика індивідуальних актів публічної адміністрації не є новою, дослідники приділяли увагу як загальнотеоретичному, так і прикладному (стосовно конкретних адміністративних правовідносин) дослідженню таких актів. Теорія індивідуальних актів публічної адміністрації бере початок з науки поліцейського права у працях О.Ф. Євтіхеева, А.І. Єлістратова, В.В. Івановського, І.Т. Тарасова, трансформуючись за радянських часів у категорію індивідуального правового акта управління [1; 2]. За часів незалежності України проблематика індивідуальних актів управління переважно розглядалась у навчальних виданнях [3, с. 523; 4, с. 344; 5, с. 278–279], спеціальні ж дослідження були присвячені новому поняттю – адміністративним актам (у термінології окремих авторів індивідуальним адміністративним актам [6, с. 116]) як одностороннім владним рішенням 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 [7, с. 334; 8, с. 11; 9, с. 247; 10].

Наведені праці стали підґрунтям проведеного дослідження та дозволили виявити наступну колізію: у випадку заміни суб'єкта видання акта у визначенні правового акта управління, лише векторна характеристика відрізнятиме поняття індивідуального адміністративного акта та індивідуального правового акта управління, що навряд чи відповідає їх змістовним характеристикам.

Мета статті – на основі аналізу результатів загальнотеоретичних та спеціально-юридичних досліджень проблем індивідуальних актів публічної адміністрації, приписів діючого законодавства виявити наявні суперечності та прогалини у їх галузевому розумінні та запропонувати напрями їх вирішення, що дасть змогу додатково гарантувати реалізацію принципу юридичної визначеності.

Виклад основного матеріалу. Видається, що і акти управління і адміністративні акти є видами більш емкого явища – загальнотеоретичної категорії правових актів публічної адміністрації, до яких може бути віднесено і нормативні акти, і адміністративні договори, і юридично значимі дії, тобто усі акти-документи та акти дії, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків.

Створення ж концепції правового акта управління у радянській доктрині адміністративного права повинно було позначити саме односторонність прийняття рішення у відносинах влади-підпорядкування, а вжиття прикметнику «індивідуальний» – особливості юридичної конструкції його правової форми.

Від так відсутні підстави заперечувати існування правових актів управління, так само, як і розглядати їх єдиною формою правозастосовної діяльності публічної адміністрації. Дійсно, частина активності публічної адміністрації не має власне управлінського характеру, зокрема в частині надання адміністративних послуг, розгляду звернень громадян, а частина і правозастосовного характеру взагалі (звернення до адміністративних судів, направлення запитів про отримання податкової інформації, надання індивідуальних консультацій відповідно до Податкового та Митного кодексів України тощо).

Відповідно, виникає необхідність пошуку узагальнюючого терміну та наступного формування поняття, що володітиме категоріальним статусом відносно усіх односторонніх індивідуальних волевиявлень публічної адміністрації, що викликати-муть безпосереднє настання юридичних наслідків як для фізичних і юридичних осіб, так і у внутрішньорганізаційній діяльності публічної адміністрації, виступають засобами як застосування, так і використання норм права.

Наведеним вимогам відповідатиме термін «індивідуальний акт публічної адміністрації», який,

по-перше, відображає спрямованість його приписів на конкретну особу, випадок, річ, по-друге, безвідносний до змісту таких приписів, які, як було вказано вище, можуть мати різний характер та не обмежуються правозастосовною управлінською діяльністю, по-третє, є «відкритим» та орієнтує на подальший пошук видів індивідуальних рішень публічної адміністрації, що повинні отримати правову форму. Враховуючи те, що індивідуальний акт публічної адміністрації є видовим поняттям правового акта публічної адміністрації, вважаємо зайвим додатково вказувати на їх логічні зв'язки шляхом вжиття прикметнику «правовий» у терміні, що позначатиме це поняття.

При формуванні поняття індивідуального акта публічної адміністрації варто сконцентруватись на ознаках, виявлятимуть якісні його відмінності від інших правових форм публічного адміністрування та категоріальні властивості відносно розмаїття індивідуальних рішень публічної адміністрації. При чому варто враховувати неможливість механічної консолідації вироблених наукою адміністративного права ознак правових актів управління та адміністративних актів у понятті індивідуального акта публічної адміністрації, зважаючи на їх правозастосовний характер, в той час як індивідуальні акти, можуть бути і формою використання та тлумачення норм права.

Важливе зауваження щодо сутності індивідуального акта як рішення зроблені німецькими вченими і з окремими доповненнями можуть бути зведені до такого [11, с. 197]: індивідуальний акт публічної адміністрації є рішенням, що означає по-перше наявність волевиявлення органу публічної адміністрації, по-друге, таке волевиявлення стосується конкретної особи, об'єкту матеріального світу, ситуації, по-третє, містить обґрунтування надання (відмову у наданні) прав і обов'язків особи, встановлення правового режиму матеріального об'єкту, ситуації, застосування чи використання повноваження. Орган публічної адміністрації приймає рішення відносно прав і обов'язків особи, об'єкту матеріального світу, ситуації після вивчення обставин справи на підставі діючого законодавства. Він визначає можливість надання права або необхідність покладання обов'язку, реалізації власної компетенції на основі та з метою виконання закону і виражаючи свою волю надає та використовує відповідні права, покладає та здійснює обов'язки.

Також вкажемо на особливості інтерпретації поняття «односторонність» у дефініції індивідуального акта публічної адміністрації.

Так, дослідники зазначають, що односторонній характер індивідуального акта означає, що він приймається уповноваженим суб'єктом і не залежить від волі осіб, на яких він розповсюджується [12, с. 77]. Уважне ж вивчення його легальної

дефініції виявляє, що законодавець не акцентує увагу на односторонності прийняття індивідуального акта, лише підкреслює – такий акт видається суб'єктом владних повноважень.

Дійсно, значна індивідуальних актів частина приймається за ініціативи та на підставі звернення фізичних та юридичних осіб про реалізацію їх прав, а односторонній характер скоріш властивий самій їх групі, що мають управлінський характер, особливо у сфері державно-службових відносин.

Більш доцільно характеризувати індивідуальний акт як владний, тобто такий, що є обов'язковим до виконання, і здатним спричинити зміни у правовому статусі особи, правовому режимі об'єкту, ситуації, виконання якого забезпечене правовими засобами: заборонами, відповідальністю, позбавленням або обмеженням наданого права, можливістю застосування заходів примусу тощо.

Не властива індивідуальним актам публічної адміністрації і ознака одноосібності, враховуючи наявність колегіальних суб'єктів владних повноважень та можливості невідного суб'єкта (або підпорядкованого в управлінських відносинах) впливати на зміст рішення, виступати його ініціатором.

Наступна ознака індивідуального акта публічної адміністрації – дія, яка вичерпується його реалізацією, тобто здійсненням встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків [10, с. 160]. Найяскравіше дана ознака виявляється під час процедур судового оскарження індивідуальних правових актів. Так, у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду від 07.11.2018 № П/811/824/17 вказано, що виконання наказу про призначення перевірки, шляхом допуску посадових осіб контролюючих органів до її проведення, нівелює правові наслідки такого індивідуального акта, а скасування такого наказу не може призвести до відновлення порушених прав платника податків, оскільки, він втратив юридичне значення для позивача, після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки [13]. Податковим органом фактично була реалізована його компетенція на проведення перевірки та оформлення результатів такої перевірки, у зв'язку з чим оспорюваний наказ не є таким, що порушує права позивача та інтереси шляхом обмежень у реалізації його прав чи безпідставного покладення на нього необґрунтованих обов'язків [13].

Наведе виявляє і ще одну ознаку індивідуального акта – реалізація компетенції органу публічної адміністрації, що вважається завершеною в момент виконання індивідуального акта. Відповідно не видання, а саме виконання індивідуального акта, дозволяє стверджувати, що владне повноваження органу публічної адміністрації реалізоване. Саме в цьому проявляється його відмінність від нормативного акта публічної адміністрації та

роль і місце у механізмі адміністративно-правового регулювання. Таке усвідомлення дозволить уникнути видання індивідуальних актів, що не можуть бути виконані в силу відсутності сил та засобів, умов для їх реалізації.

Також у літературі виділяють і індивідуальні акти визначеної дії, до яких відносять як правило ті, що видаються з метою виконання публічно-сервісної функції – дозволи, ліцензії та інше. Однак і в цьому випадку, після прийняття рішення про видачу дозвільного документу, його відкликання можливе лише за визначених підстав, як правило пов'язаних з порушенням правового режиму діяльності, і спричиняє виникнення іншого роду правовідносин.

Власне індивідуальний характер правового акта (в окремих працях – конкретність) передбачає: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб [10, с. 158; 14, с. 301; 15, с. 151].

Окремі дослідники наголошують, що індивідуальний характер адміністративних актів не варто обмежувати їх дією лише на конкретну особу. Так, І. В. Патерило, спираючись на досвід Німеччини доводить, що поняття адміністративних актів не повинно прив'язуватись до ознаки персоніфікації, вони приймаються з метою врегулювання окремих випадків, що дозволяє охопити терміном «адміністративний акт» ширше коло рішень суб'єктів публічної адміністрації [8, с. 12]. Дане твердження підтримують і Р.С. Мельник та В. М. Бевзенко, які також вказують на індивідуальний характер адміністративного акта та визначають останній як: «розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки» [16, с. 309, с. 263].

Загалом варто визнати доцільність більш широкого тлумачення індивідуально-конкретного характеру досліджуваного явища.

Індивідуальні акти публічної адміністрації характеризують як такі, що мають правозастосовний характер – встановлюють, змінюють, припиняють, призупиняють, обмежують права і обов'язки конкретних осіб, правовий режим визначеного об'єкту матеріального світу або ситуації [17, с. 22-23; 10, с. 245; 18, с. 164]. Однак, аналіз діяльності публічної адміністрації вказує на наявність індивідуальних волевиявлень іншої природи, зокрема інтерпретаційних актів та актів-волевиявлень за допомогою яких здійснюєть-

ся реалізація прав органу публічної адміністрації щодо звернення до адміністративного суду, отримання інформації, здійснення заходів державного нагляду (контролю), проведення експертиз тощо.

Висновки. Індивідуальний акт публічного адміністрування є абстракцією вищого рівня з категоріальним статусом, що об'єднує усі владні індивідуально-конкретні волевиявлення публічної адміністрації. Галузевою особливістю індивідуальних актів публічної адміністрації є їх цільове призначення – реалізація компетенції органу публічної адміністрації та дія, що вичерпується їх виконанням. Фактична реалізація приписів індивідуальних актів публічної адміністрації зумовлює втрату ними юридичного значення для адресата, що необхідно враховувати під час формування їх нормативної конструкції, шляхом встановлення конкретних строків оскарження та набуття чинності.

Виявлені особливості індивідуальних актів публічної адміністрації зумовлюють детальну наукову розробку їх видів та класифікації, юридичної чинності, процедур прийняття, зміни, відкликання та скасування.

Література

1. Васильєва Р.Ф. Акты управления: понятие и юридические свойства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1980. 420 с.
2. Слесарева О.С. Индивидуальные акты управления: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1984. 187 с.
3. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. Вид. 3-тє. Київ. Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / гол. ред. В. Б. Авер'янов. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1. 584 с.
6. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
7. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник запорізького національного університету. Юридичні науки.* 2012. С. 330–334.
8. Патерило І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* 2015. № 31. С. 10–14.
9. Загальне адміністративне право: підручник / Гриценко І. С. та ін. Київ: Юрінком Інтер, 2016. 568 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс: підруч. / Галуцько В. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пос. / пер. с нем. Москва, 2000. С. 196–232.
12. Хоменко В. О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Університет сучасних знань. Київ, 2016. 220 с.

13. Постанова Касаційного адміністративного суду / Верховний Суд від 07.11.2018 № П/811/824/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77665203>.

14. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

15. Класифікація правових актів управління. Державне управління адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. 384 с.

16. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Вайте, 2014. 376 с.

17. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю. 2010. 296 с.

18. Галунько В., Діхтієвський П., Коломоєць Т. та ін. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Київ: НДППП, 2018. 452 с.

Анотація

Біла В. Р. Індивідуальні акти публічної адміністрації: поняття та ознаки. – Стаття.

У статті представлено результати проведеного аналізу існуючих уявлень про поняття актів індивідуального регулювання в сфері публічного адміністрування. Встановлено співвідношення таких понять як адміністративні акти та індивідуальні правові акти управління. Вказано, що названі поняття є частиною більш широкої категорії – індивідуальних актів публічної адміністрації. В результаті проведеного дослідження, а також уточнення обсягу поняття «індивідуальні акти публічної адміністрації» сформульовано перелік ознак індивідуальних актів публічної адміністрації, що повинні стати основою для формування його дефініції.

Ключові слова: адміністративні акти, правові акти управління, публічна адміністрація, індивідуальне регулювання.

Аннотация

Белая В. Р. Индивидуальные акты публичной администрации: понятия и признаки. – Статья.

В статье представлены результаты анализа существующих представлений о понятии актов индивидуального регулирования в сфере публичного администрирования. Установлено соотношение таких понятий как административные акты и индивидуальные правовые акты управления. Указано, что названные понятия является частью более широкой категории – индивидуальных актов публичной администрации. В результате проведенного исследования, а также уточнение объема понятия «индивидуальные акты публичной администрации» сформулирован перечень признаков индивидуального акта публичной администрации, которые должны стать основой для формирования его дефиниции.

Ключевые слова: административные акты, правовые акты управления, публичная администрация, индивидуальное регулирование.

Summary

Bila V. R. Individual regulation acts in the field of public administration. – Article.

The article presents the results of the analysis of existing ideas about the concept of individual regulation acts in the field of public administration. The correlation of such concepts as administrative acts and individual legal acts of management is established. It is indicated that these concepts are part of a broader category – individual acts of public administration. As a result of the study, as well as clarifying the scope of the concept of “individual acts of public administration”, a list of signs of an individual act of public administration is formulated, which should become the basis for the formation of its definition.

Key words: administrative acts, legal acts of administration, public administration, individual regulation.