

УДК 342.565.4/342.924

*І. М. Погрібніченко**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права***ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНДИВІДУАЛЬНИХ (АДМІНІСТРАТИВНИХ) АКТІВ:
ЗАКОНОДАВЧІ РЕАЛІЇ**

Актуальність теми. Адміністративне право України як наука та галузь законодавства охоплює значну кількість правових інститутів, особливості яких по відношенню до правових інститутів інших галузей права надають йому певної специфіки, завдяки якій воно і займає провідне місце у правовій системі України. Одним з таких правових інститутів є інститут індивідуального акта управління або, як його почали називати останнім часом, адміністративного акта [1, с. 61; 2, с. 64].

Згідно з слоником української мови одним зі значень «природа» є сукупність основних якостей, властивостей чого-небудь; суть, сутність [3]. Відповідно, дане дослідження спрямоване на розкриття сутнісної сторони аналізованого об'єкта наукових пошуків.

Стан дослідження. Зазначена проблематика не є новою. Досить значене коло науковців звертали свої наукові пошуки до визначення окремих особливостей індивідуальних (адміністративних) актів. Зокрема, це М. Вилегжаніна, В. Галунько, І. Гриценко, О. Мандюк, В. Мухін, О. Петришин, О. Правоторова, М. Семененко, О. Скакун, В. Тимошук, А. Школик, та ін. Однак, у площині заявленої проблематики їх наукові пошуки були обумовлені дослідженням окремих його особливостей, що пояснює актуальність даного дослідження.

Виклад основних положень. Існування в суспільстві різних видів правових норм, що регулюють суспільні відносини, зумовлює відображення їх у нормативно-правових актах [4, с. 281]. Відповідно до ст. 8 Конституції України, яка має вищу юридичну силу, закони та інші нормативно-правові акти ухвалюються на її основі та повинні їй відповідати [5]. Але сьогодні в Україні відсутній закон, який би законодавчо закріплював характеристики, види і місце нормативно-правових актів у системі законодавства держави. Офіційне визначення цього поняття присутнє у Кодексі адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV як «акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування» та у підзаконному акті – наказі Міністерства юстиції України як «офіційний письмовий документ, при-

йнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування» [4, с. 285-286; 6]. Неодноразово трактування даної категорії здійснювалось в порядку судового тлумачення у різних судових рішеннях.

У 2008 році була спроба законодавчо визначити види нормативно-правових актів, систему та ієрархію нормативно-правових актів, встановити порядок їх прийняття (видання), набрання ними чинності, застосування, обліку, єдині норми до нормопроєктувальної техніки, а також визначити способи вирішення колізій нормативно-правових актів. Такий Проект Закону України мав відповідну назву – «Про нормативно-правові акти» та складався із восьми глав і 77 статей [7]. Однак, через два роки Верховною Радою України його було відхилено та знято з розгляду.

Розробники Проекту пропонували під нормативно-правовим актом розуміти офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [8].

Зазначене корелюється із положеннями загальної теорії держави і права, де нормативно-правовий акт визначається як офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженими на це суб'єктами нормотворчості у визначеній формі та за встановленою процедурою, спрямований на встановлення, зміну або скасування норм права [9]; письмовий документ компетентного суб'єкта владних повноважень, який містить формально обов'язкове правило поведінки загального характеру [10, с. 47]; офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин. Або інакше: акт правотворчості, який містить юридичні норми; рішення правотворчого органу, спрямоване на встановлення, зміну або скасування дії норм права [11].

Тобто автори зазначеного вище проекту не додали суттєві правки в понятійно-сутнісну будову аналізованої категорії.

У той же час, науковою спільнотою досить активно наголошується, що нормативно-правовий акт слід відрізнити від індивідуального (адміністративного), що є завершальним етапом правозастосування [10, с. 48].

Уточнимо, проблема індивідуальних адміністративних актів не втрачає своєї актуальності вже більше століття, про що свідчать і значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам цього питання, і юридична практика, адже через індивідуальні адміністративні акти, передусім, реалізується компетенція всіх адміністративних органів, а також виникають, змінюються і припиняються права та обов'язки приватних осіб у публічно-правовій сфері [12, с. 10].

В нормативно-правових документах останніх років поняття «адміністративний акт» уперше було використано в Постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» і визначено як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [13]. Поняття адміністративного акта було певним чином уточнено в проекті закону «Про адміністративні послуги» [14], але згодом вилучено із тексту закону, який було прийнято Верховною Радою України. Відповідно до положення цього варіанта 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 [15, с. 177].

Аналізований вище Проект Закону вміщував роз'яснення й щодо означеної категорії, зокрема передбачалось, що індивідуально-правовий акт, – акт, що містить лише індивідуально-конкретні або індивідуально-правозастосовні приписи [8]. У офіційно закріпленому розумінні даного терміну (у Кодексі адміністративного судочинства України) це рішення суб'єкта владних повноважень, видане (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, що стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк [16].

Тлумачення терміна «правовий акт індивідуальної дії» здійснив і Вищий адміністративний суд України в Постанові від 15.01.2009 у справі № К-1647/07. Так, у Постанові зазначено, що правовий акт індивідуальної дії – це виданий суб'єктом владних повноважень документ, прийнятий з метою реалізації положень нормативно-правового акта (актів) щодо конкретної жит-

тєвої ситуації, не містить загальнообов'язкових правил поведінки та стосується прав і обов'язків чітко визначеного суб'єкта (суб'єктів), якому він адресований [17; 18, с. 74].

З доктринальної точки зору, аналізований термін здебільшого характеризується єдністю наукової думки в сутнісному значенні, варіюються лиш окремі його особливості.

Зокрема, як приклад, А. Школик під індивідуальним адміністративним актом пропонує розуміти:

- рішення адміністративного органу (тобто, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування або іншого уповноваженого державою суб'єкта);

- рішення, спрямоване на не підпорядкованих адміністративному органу осіб, тобто, рішення зовнішньої дії;

- рішення, що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків приватними особами;

- рішення, котре стосується конкретної особи (конкретних осіб) або ж врегульовує конкретні правовідносини;

- рішення з назвою, яка визначається законодавчими актами і може бути відмінною, але у всіх випадках має відповідати законові [15, с. 177].

З позиції В. Мухіна індивідуальні акти можна конкретизувати як правові акти, спрямовані на врегулювання конкретних ситуацій, які вимагають юридичного вирішення й адресовані персонально визначеним суб'єктам. За допомогою індивідуальних правових актів відбувається встановлення, зміна або припинення юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин в індивідуальному порядку [19, с. 21].

Тобто, логічним буде висновок, що це акт, що вміщує конкретний державний владний припис, прийнятий компетентним публічним органом у результаті вирішення індивідуальної юридичної справи [10, с. 48].

Відповідно, адміністративному актові як правовому притаманні такі ознаки: він виражає волю суб'єкта, який його прийняв; приймається уповноваженим органом державної виконавчої влади або на виконання делегованих повноважень виконавчої влади; відбиває специфіку компетенції органу публічного управління; створює юридичні наслідки; приймається у фіксованій формі. Особливими ознаками адміністративних актів є правозастосовний характер, персоніфікованість застосування, наявність припису (або констатації) про виконання конкретної дії, однократність застосування, припинення дії після реалізації фактом його виконання [18, с. 74].

Додамо також, що індивідуальні правові акти органічно доповнюють нормативні правові акти. Коли йдеться про доповнення нормативних актів,

не мається на увазі створення нових норм права за допомогою індивідуальних актів. Доповнення здійснюється у двох формах: а) додатково до нормативного акту і на його основі приймається індивідуальний правовий акт; б) доповнення шляхом правозастосовної конкретизації [19, с. 20].

Як бачимо, принципова значущість зазначеного інституту пояснюється кількома факторами. Так, з одного боку, індивідуальний акт управління є різновидом правових форм управління. З іншого – найбільш поширеним способом реалізації повноважень суб'єктів публічного управління, без видання якого не може бути вирішена жодна більш-менш важлива справа в сфері публічного управління [2, с. 64].

Висновки. Усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно якого у науково-доктринальному аспекті юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів здебільшого розкрита. Чого не можна сказати про законодавчу доктрину. Відсутність спеціалізованого закону затрудняє правильне та однозначне розуміння їх онтологічної, гносеологічної та й загалом процедурних аспектів існування й застосування.

Узагальнено, під індивідуальним актом слід розуміти виданий суб'єктом публічної адміністрації акт зовнішньої дії, спрямований на виконання окремих вказівок законів чи підзаконних нормативно-правових актів, а результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи у конкретному полі правових зв'язків.

Література

1. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. К., 2003. 496 с.
2. Гриценко І. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2007. Вип. 74-76. С. 64-66.
3. Тлумачення, значення слова «природа». Академічний тлумачний словник (1970–1980) в означеннях: в 11 томах. Том 8, 1977. URL: <http://sum.in.ua/s/pryroda>
4. Вилегжаніна М. Нормативно-правовий акт як особливий вид документа. *Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В. І. Вернадського*. 2010. Вип. 27. С. 281-287.
5. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254-к : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. 141 с.
6. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативних актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. *Міністерство юстиції України*. URL: <http://www.minjust.gov.ua/0/4989>

7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року № 1343-1. *Верховна рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31416&pf35401=115247>

8. Проект Закону України «Про нормативно-правові акти» від 21.01.2008 року № 1343-1. *Верховна рада України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=31416&pf35401=115245>

9. Петришин О. В. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. Х.: Право, 2014. 368 с.

10. Галунько В., Правоторова О. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

11. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник: Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.

12. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право; Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.

13. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. *Офіційний вісник України*. 2009. № 54. Ст. 1871.

14. Про адміністративні послуги : проект закону від 09.11.2011 № 9435. *ЛігаЗакон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF7A300G.html

15. Школик А. Скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. *Вісник Львівського університету*. Сер. : Юридична. 2013. Вип. 58. С. 176-181.

16. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153. / 153-154 /

17. Постанова Вищого адміністративного суду України від 15.01.2009 у справі № К-1647/07. *Єдиний державний реєстр судових рішень*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/3136121>.

18. Семененко М. О. Акти індивідуальної дії органів і посадових осіб місцевого самоврядування як предмет оскарження в адміністративних судах. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія : Юридичні науки. 2016. Вип. 1(3). С. 73-76.

19. Мухін В. В. Роль індивідуальних правових актів у регулюванні суспільних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 19-21.

Анотація

Погрібніченко І. М. Юридична природа індивідуальних (адміністративних) актів: законодавчі реалії. – Стаття.

Стаття присвячена аналізу юридичної природи індивідуальних (адміністративних) актів, а точніше – спрямована на розкриття сутнісної сторони аналізованого об'єкта наукових пошуків у науковій та законодавчій доктрині. Зазначена проблематика не є новою. Досить значене коло науковців звертали свої наукові пошуки до визначення окремих особливостей індивідуальних (адміністративних) актів. Однак, у площині заявленої проблематики їх наукові пошуки були обумовлені дослідженням окремих його особливостей, що пояснює актуальність даного дослідження. Автор дійшов висновку, згідно якого в доктринальному аспекті юридична природа індивідуальних (ад-

міністративних) актів здебільшого розкриті. Чого не можна сказати про законодавчу доктрину. Відсутність спеціалізованого закону затрудняє правильне та однозначне розуміння їх онтологічної, гносеологічної та й загалом процедурних аспектів існування й застосування. Визначено, що під індивідуальним актом слід розуміти виданий суб'єктом публічної адміністрації акт зовнішньої дії, спрямований на виконання окремих вказівок законів чи підзаконних нормативно-правових актів, а результатом якого є набуття, зміна чи припинення прав та обов'язків індивідуалізованої особи у конкретному полі правових зв'язків.

Ключові слова: адміністративний акт, акт, індивідуальний акт, нормативно-правовий акт, ознаки, сутність, юридична природа.

Аннотация

Погрибниченко И. М. Юридическая природа индивидуальных (административных) актов: законодательные реалии. – Статья.

Статья посвящена анализу юридической природы индивидуальных (административных) актов, а точнее – направлена на раскрытие сущностной стороны рассматриваемого объекта научных изысканий в научной и законодательной доктрине. Указанная проблематика не нова. Достаточно наченное круг ученых обращали свои научные поиски к определению отдельных особенностей индивидуальных (административных) актов. Однако, в плоскости заявленной проблематики их научные поиски были обусловлены исследованием отдельных его особенностей, объясняет актуальность данного исследования. Автор пришел к выводу, согласно которому в доктринальном аспекте юридическая природа индивидуальных (административных) актов основному раскрыта. Чего нельзя сказать о законодательной доктрине. Отсутствие специализированного закона затрудняет правильное и однозначное понима-

ние их онтологической, гносеологической и вообще процедурных аспектов существования и применения. Определено, что под индивидуальным актом следует понимать выданный субъектом публичной администрации акт внешнего воздействия, направленный на выполнение отдельных указаний законов или подзаконных нормативно-правовых актов, а результатом которого является приобретение, изменение или прекращение прав и обязанностей индивидуализированной личности в конкретном поле правовых связей.

Ключевые слова: административный акт, акт, индивидуальный акт, нормативно-правовой акт, признаки, сущность, юридическая природа.

Summary

Pogribnichenko I. M. Legal nature of individual (administrative) acts: legislative realities. – Article.

The article devoted to analysis of legal nature individual (administrative) acts, and more specifically – to discover the essential aspect of the analyzed object of scientific research. These issues are not new. A rather large number of scientists turned their scientific researches to identifying particular features of individual (administrative) acts. However, in the field of claimed problems, their scientific research was caused by the study of its individual features, which explains the relevance of this study. The author concludes that in the doctrinal aspect the legal nature of individual (administrative) acts is mostly disclosed. What cannot be said about their official interpretation. Determined that an individual act should be understood as an act of external action issued by a subject of public administration, aimed at executing certain instructions of laws or by-laws, which results in the acquisition, change or termination of the rights and duties of an individual in a particular field legal relations.

Key words: act, administrative act, individual act, legal nature, nature, regulatory act, signs.