

УДК 342.92

ПОНЯТІЙНО-СУТНІСНИЙ АНАЛІЗ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА В ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИХ РОЗРОБКАХ І ПІД ЧАС ЗАСТОСУВАННЯ В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Микола КОВАЛЬ,

кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Університету державної фіскальної служби України

Ігор КОВБАС

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри публічного права
Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

АНОТАЦІЯ

Наукова стаття присвячено дослідженню адміністративних актів органів публічної адміністрації, які використовуються в їхній діяльності як інструмент для досягнення визначених законом завдань і функцій, а також сприяють забезпеченню прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, інтересів держави й суспільства загалом. Здійснено аналіз точок зору вітчизняних науковців стосовно поняття й сутності адміністративного акта, проаналізовано чинне законодавство України на предмет використання терміна «адміністративний акт» у його редакціях, запропоновано внести поняття «адміністративний акт» у Кодекс адміністративного судочинства України та зафіксувати його поняття в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України в редакції, яка зафіксована в Європейській Резолюції (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади.

Ключові слова: органи публічної адміністрації, адміністративний акт, індивідуальний адміністративний акт, акт адміністрації, правовий акт індивідуальної дії, нормативно-правовий акт.

CONCEPTUALLY-ESSENTIAL ANALYSIS OF THE ADMINISTRATIVE ACT IN THEORETICAL AND LEGAL DEVELOPMENTS AND DURING APPLICATION IN THE LEGISLATION OF UKRAINE

Mykola KOVAL,

Candidate of Law Sciences, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process and Customs Safety
of University of the State Fiscal Service of Ukraine

Ihor KOVBAS,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Public Law
of Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

SUMMARY

The scientific article is devoted to the study of administrative acts of public administration bodies used in their activities as an instrument for achieving the tasks and functions determined by law, as well as to promote the rights and freedoms and legitimate interests of the individual and the citizen, as well as the interests of the state and society as a whole. The article analyses the timing of the views of domestic scientists regarding the concept and essence of an “administrative act”, analyses the current legislation of Ukraine on the use of the term “administrative act” in their editions, proposes to introduce the notion of an administrative act into the Code of Administrative Justice of Ukraine and fix it the concept in the draft Administrative Procedure Code of Ukraine as amended, which is fixed in European Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of individuals in relation to acts of administrative authorities.

Key words: public administration bodies, administrative act, individual administrative act, act of administration, legal act of individual action, normative legal act.

Постановка проблеми. Розвиток Української держави в сучасний час супроводжується проведенням реформ практично в усіх сферах суспільного життя. Такі реформи є актуальними та необхідними, з огляду на те що Україна рухається в напрямі адаптації відносин із Європейською спільнотою. Не є винятком і реформування інституцій публічної адміністрації та, відповідно, нормативно-правового регулювання їхньої діяльності.

Актуальність теми дослідження ґрунтується на тому, що, як показує аналіз науково-дослідницьких джерел, понад п'ять тисячоліть тому людство вступило в державно-пра-

вову дійсність. Сьогодні домінуюча частина людства знаходиться у сфері сучасних геополітичних формувань, якими є державно-правові об'єднання, майже немає людей, які живуть поза межами зазначених об'єднань. Це підтверджує тезу, що й суспільство, і держава, і право є створінням соціуму, тобто вони побудовані «діяльними зусиллями» самої людини, посередництвом, прагненням її до соціального прогресу в розвитку людської спільноти, в іншому разі зазначені явища соціального буття не утвердилися б у такому вигляді й у такій формі майже на всій території Землі та не охопили б своїм впливом усіх людей [1, с. 14].

Вибравши за основу дослідження процедури публічного адміністрування суб'єктами публічної адміністрації життєдіяльності суспільства, автори наукової праці акцентують увагу на понятті й сутності адміністративного акта як формалізованого засобу впливу публічної адміністрації щодо унормованості суспільних відносин, які виникають під час здійснення керованості однією з ланок державної влади в тріаді інших гілок державної влади, зокрема такої з них, якою є виконавчо-розпорядча гілка державної влади, що здійснює керованість суспільством як суб'єкт «публічної влади».

Стан дослідження. Ця проблема нині ще не досить досконало розроблена в теорії вітчизняної адміністративно-правової науки, тому звернення авторів до її дослідження є актуальним і своєчасним підходом у часи сьогодення в ході вдосконалення національного державного будівництва. Особливо це зумовлюється процесом адаптації українського законодавства до нормативних стандартів Європейської спільноти.

Метою статті є аналіз науково-теоретичних підходів правників України до поняття й сутності адміністративного акта як державно-владного веління щодо впливів на об'єкт керування з боку суб'єктів публічного адміністрування.

Завданням статті є дослідження розуміння адміністративного акта, який видається суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення ними публічного адміністрування у сфері адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Терміни «публічна влада»¹, «публічне адміністрування» як форми реалізації публічної влади, а також «інституції публічної адміністрації» набули свого інтенсивного розроблення в дослідженнях національних правників, після того як В. Авер'янов у роботах «Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу» [2] та «Оновлення української адміністративно-правової доктрини на основі принципу верховенства права» використав термін «публічне адміністрування» [3], що є відносно новим надбанням теорії адміністративного права України. У вказаних наукових працях ним відстоюється людиноцентристська ідеологія підходу до адміністративного права України та сучасних умов формування національної адміністративно-правової науки. Запропонована В. Авер'яновим людиноорієнтована ідеологія, що привнесена ним у природу сучасного адміністративного права України, базується на тому, що держава як національно сформована інституція має служити забезпеченню потреб та інтересів людини й діяти на її благо через усебічне дотримання прав і свобод людини та громадянина у сфері діяльності публічної адміністрації. Це положення висвітлено в наукових публікаціях щодо адміністративно-правової тематики останніх років [25–30].

Реалізація публічної влади в аспекті її впливу на керованість суспільством відбувається в основному через державні інституції, тобто через реалізацію цими інституціями державно-владних повноважень у життєдіяльність суспільства. Водночас варто зазначити, що *публічна влада* є більш ширшою за обсягом своїх повноважень щодо впливу на керованість суспільством, ніж «державна влада»², так як

вона уособлює повноваження не тільки державних інституцій, а й інституцій органів місцевого самоврядування та повноваження інших недержавних інституцій, що наділені в установленому законодавством порядку делегованими державно-владними повноваженнями.

Учення про державу до основних складників держави зараховує *територію*, яка визнана світовою спільнотою; *населення (народ)*, яке/який пов'язане/ий із державою громадянством (підданством); *публічну владу*, що під час реалізації свого владарювання користується правовими приписами, податками, механізмом використання державного примусу, який можуть застосувати публічні інститути за порушення правових приписів чи несплату податків, запровадження державної мови та національної валюти, встановлення державних кордонів, закріплення зовнішньої державної символіки (прапор, гімн, герб) тощо. Ці ознаки є універсальними, властивими будь-якій державі.

Науковці під *публічною владою* розуміють те, що вона характеризується *суверенітетом*, який означає незалежність реалізації публічної влади від бажань чи небажань об'єктів влади; *загальністю*, яка означає, що публічна влада поширює свій вплив на все суспільство або його частину; *авторитетністю*, тобто її визнанням суспільством і його членами; *фінансовою спроможністю*, яка досягається за рахунок установлення податків, зборів та інших обов'язкових платежів; *нормативним регулюванням* суспільних відносин, що відображається у спроможності публічної влади видавати загальнообов'язкові правила поведінки; *вольовим характером впливу*, який виявляється в тому, що вплив публічної влади має внутрішній духовний аспект, тобто оснований на волі суб'єкта реалізації влади; *примусовою сутністю*, тобто можливістю застосування до об'єктів влади легального безпосереднього впливу з метою примусу до виконання певних дій або утримання від їх учинення [4, с. 17–18].

Отже, *публічна влада* – це здатність *публічних суб'єктів*³ впливати на рішення, дії чи бездіяльність осіб і/або вирішувати юридичну долю об'єктів, маючи на меті досягнення суспільно значущих цілей.

Нині чинні положення стосовно організації публічної влади в Україні закріплені в Основному Законі української держави – Конституції України. Згідно з її положеннями, носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Згідно із загальновизнаним принципом розподілу публічної влади в Україні, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу й судову [5].

Стосовно поняття й сутності адміністративного акта в діяльності публічної адміністрації в Україні нами в цій тріаді акцентується увага на *виконавчій владі*, яка реалізує передбачені для неї завдання (функції) на основі норм адміністративного права. Так, згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України», до його основних завдань належить забезпечення державного суверенітету й економічної самостійності України, виконання Конституції та законів України, актів Президента України, вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, створення сприятливих умов для вільного й усебічного розвитку особистості тощо [6].

Сутність виконавчої влади є реалізація та виконання законів на території всієї держави; забезпечення прав і свобод людини та громадянина; державно-правове регулювання в різних сферах суспільного життя (соціально-культурній, адміністративно-політичній, фінансово-е-

¹ Категорія «публічна влада» – це є сукупність повноважень, якими наділені від імені держави її публічні інституції, а також повноважень інституцій органів місцевого самоврядування та недержавних інституцій, що наділені в установленому законодавством порядку делегованими державно-владними повноваженнями, які вони як суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати в процесі владарювання при керованості суспільством і державою.

² Категорія «державна влада» є невід'ємним складником терміна «публічна влада». Вона реалізується через інститут «публічної влади» поряд з інституціями органів місцевого самоврядування й іншими недержавними формуваннями, що наділені в установленому законом порядку делегованими державно-владними повноваженнями.

³ Публічні суб'єкти – це інституції державної влади, інституції органів місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи й недержавні суб'єкти, які наділені делегованими державно-владними повноваженнями.

кономічній); сприяння задоволенню життєвих потреб населення, коли забезпечити їх за рахунок приватної ініціативи неможливо.

Одним із провідних зовнішніх виражень реалізації публічної влади є публічне адміністрування (анг. «Public administration»), яке поки що категорійно неповною мірою відображене у вітчизняній юридичній літературі.

Досліджуючи підходи зарубіжних науковців до питання формування доктринального розуміння публічного адміністрування, варто зазначити, що французькі вчені-адміністративісти вважають, що публічне адміністрування – це адміністративна діяльність публічної адміністрації, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу. Вони негативно відмежовують від публічного адміністрування, *по-перше*, юридичну діяльність, спрямовану на задоволення приватних інтересів, *по-друге*, законодавчу та юрисдикційну діяльність держави [7].

Класик німецького адміністративного права О. Майер указував, що публічне адміністрування полягає в діяльності публічної адміністрації, яка пов'язана з виконанням виконавчих функцій. При цьому вчений негативно відмежовував від такої діяльності здійснення законодавчої й судової влади, а також здійснення виконавчою владою політичних функцій [8].

Важливо, що зовнішньою формою реалізації публічної влади для законодавчої влади є *законодавчість*; для виконавчої – *публічне адміністрування*; для судової влади – *правосуддя*.

Отже, *публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади характеризується*:

- 1) зовнішнім вираженням реалізації завдань (функцій) виконавчої влади;
- 2) є адміністративною діяльністю публічної адміністрації;
- 3) здійснюється з метою задоволення публічного інтересу;
- 4) негативно відмежовується від: а) законодавчої, б) судової діяльності, в) діяльності, спрямованої на задоволення приватних інтересів, г) політичної діяльності виконавчої влади.

Отже, *публічне адміністрування як форма реалізації публічної влади* – це адміністративна діяльність публічної адміністрації, яка є зовнішнім вираженням реалізації завдань (функцій) виконавчої влади й здійснюється виключно з метою задоволення публічного інтересу та негативно відмежовується від законодавчої, судової й політичної діяльності. Цей термін, який нами вже зазначалося, у науковий обіг для вживання у вітчизняній літературі запропонував для використання В. Авер'янов. До цього для відображення цього явища використовувався термін «державне управління».

Ураховуючи зазначене, за вказаних обставин вагомого значення набуває розгляд питання щодо «*адміністративних актів*» органів публічної адміністрації, які використовуються в їхній діяльності як інструмент для досягнення визначених законом завдань і функцій, а також сприяють задоволенню інтересів держави й суспільства загалом.

Поняття «*адміністративний акт*» починає використовуватися вітчизняними науковцями адміністративного права та державного управління лише з початку ХХ століття. До цього часу, а також більшою мірою й до сьогодні більш уживаними були поняття «*акт управління*», «*управлінське рішення*», «*нормативно-правовий акт*», «*індивідуальний акт*», «*індивідуальний адміністративний акт*» [1, с. 3].

Сьогодні в законодавстві України не існує загальноприйнятого поняття «*адміністративний акт*». Відсутність однозначного поняття названих інструментів діяльності публічної адміністрації, їх ознак і видів, закріплених на нормативному рівні, створює певні труднощі для захи-

сту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у разі їх порушення рішеннями, діями або бездіяльністю суб'єктів публічної адміністрації [2, с. 13]. Саме тому розглянемо найбільш поширені в науковій літературі підходи до визначення поняття «*адміністративний акт*» шляхом аналізу вказаних суміжних понять.

Одним із перших, хто порушив проблему про нормативні акти адміністрації і хто ввів у правовий обіг термін «форма адміністративної діяльності», об'єднавши під ним основні прояви управлінської діяльності – видання правових актів і здійснення конкретних дій, спрямованих на виконання (дотримання) останніх і норм, зосереджених у законах, був В. Івановський [3, с. 123–152].

Нормативні акти управління створюють правові передумови організації управлінських правовідносин. Вони «забезпечують управлінську діяльність програмою розвитку на перспективу, яка передбачає цілі й засоби їх досягнення, моделі суспільних зв'язків і відносин суб'єктів та об'єктів управління, а також орієнтири для оцінювання різних юридичних фактів і подій, з якими пов'язується виникнення, зміна чи припинення конкретних правовідносин» [4, с. 51].

Що стосуються індивідуальних актів управління, то Д. Бахрах вважає, що індивідуальні акти – це рішення суб'єктів адміністративної влади з конкретних питань, звернені до конкретних осіб. Будучи у своїй основній масі правозастосовними актами, вони породжують, змінюють, припиняють правовідносини [5].

З огляду на потребу розвитку нашої держави в європейському напрямі, принципово важливо враховувати підходи до вирішення аналогічних проблем у країнах Європейського Союзу. У цих країнах термін «адміністративний акт» є дуже поширеним, звучить і пишеться в багатьох мовах практично однаково, наприклад, administrative act – англійською, acte administratif – французькою, acto administrativo – іспанською та португальською, atto amministrativo – італійською, Verwaltungsakt – німецькою тощо. Щоправда, зміст категорії «адміністративний акт» у деяких країнах є специфічним. Наприклад, у Франції фактично все, що виходить від адміністрації й має публічний характер, вважається адміністративними актами, які можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів у Франції зараховують й адміністративні угоди. Хоча не виключено, що в цьому випадку відмінності в підходах можуть бути зумовлені й труднощами перекладу, адже у французькій мові є конструкція, близька до терміна «адміністративний акт» – «акт адміністрації» (acte de l'administration) [6, с. 19].

Усталені в державах Європейського Союзу терміни «адміністративні акти» (Федеративна Республіка Німеччина та країни, що застосовують надбання німецького права) й «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 А. Ноздрачова, який відзначає, що саме термін «адміністративний акт» найчіткіше відображає владну вольову дію органу виконавчої влади, що включає волевиявлення органу (рішення) і його зовнішнє вираження – акт у процесі виконання функцій, надання державних послуг, визначених йому юридичними приписами, має на меті спричинити необхідні юридичні наслідки у відповідних адміністративно-правових відносинах [7, с. 135].

Що стосуються українських нормативних джерел, то привертають увагу такі випадки використання терміна «адміністративний акт»:

- 1) він наявний в Адміністративному кодексі УСРР 1927 року. За наведеним у цьому документі змістом,

поняттям «адміністративний акт» охоплюються інструкції, об'єкти й обов'язкові постанови. Тобто Кодекс уважає адміністративними актами документи нормативного й індивідуального характеру [8, с. 43–51];

2) у Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року № 737, адміністративний акт визначався як «прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи». На думку І. Патерило, такий підхід до тлумачення дефініції адміністративних актів був доволі примітивним, оскільки не вказував на мету прийняття такого акта, його значення для суб'єктів адміністративних правовідносин, наслідків, до яких вони можуть призвести, тощо. Єдиною відмінною рисою, яка впливала з наведеного визначення, була індивідуальна спрямованість такого акта. Він зв'язував своїм впливом лише конкретну особу – суб'єкта звернення за наданням адміністративної послуги [2, с. 11];

3) термін «адміністративний акт» застосовано в Законі України «Про адміністративні послуги». Відповідно до його норм, «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. Такий акт супроводжує адміністративну послугу, приймається за зверненням фізичної або юридичної особи, спрямовується на реалізацію й захист її прав і законних інтересів і (або) на виконання нею визначених законом обов'язків. У цьому випадку «адміністративний акт» – це дія, спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи [8, с. 42–43].

Крім того, у Проекті Адміністративно-процедурного кодексу України під адміністративним актом розуміється «рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)». Варто звернути увагу на те, що в Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) вживаються такі терміни, як «правовий акт індивідуальної дії» суб'єкта владних повноважень і «нормативно-правовий акт» суб'єкта владних повноважень. Але, як слушно зауважує А. Євстигнєєв, «на жаль, шановні укладачі КАСУ не спромоглися у ст. 3, присвяченій визначенню понять, що вживаються в кодексі, навести легальні дефініції таких напрощуд важливих термінів, як «правовий акт індивідуальної дії» та «нормативно-правовий акт». Отже, при застосуванні КАСУ вже виникають і будуть виникати проблеми з приводу того, який документ вважати «правовим актом індивідуальної дії», а який – «нормативно-правовим актом» [9].

В. Тимошук визначає поняття адміністративного акта як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. До визначальних ознак адміністративного акта зараховано його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність (конкретність) і зовнішню дію [6, с. 33].

Адміністративний акт (правовий акт управління) – правовий акт, що регулює управлінські відносини або дає змогу вирішити конкретну управлінську справу (суперечку) шляхом установлення нового правового статусу суб'єктів права, який має державно-владний характер, видаваний суб'єктами публічного управління в односторонньому адміністративному порядку уповноваженими

на те органами й посадовими особами відповідно до встановленої процедури (в рамках управлінського процесу) з метою досягнення цілей управління, вирішення його завдань і здійснення управлінських функцій [10, с. 95].

Оригінальним і, на нашу думку, досить вдалим щодо розуміння адміністративних актів є підхід, запропонований Р. Мельником, який уважає, що це будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування та яке тягне юридичні наслідки [11, с. 263].

З метою визначення сутності адміністративних актів органів публічної адміністрації доцільно розглянути основні ознаки, що найбільш повніше їх характеризують, визначають місце та роль серед інших інструментів діяльності органів публічної адміністрації.

До ключових ознак адміністративних актів органів публічної адміністрації можна зарахувати, *по-перше*, індивідуальність адміністративних актів органів публічної адміністрації. Такі акти стосуються конкретних осіб і їхніх відносин, їх головною рисою є конкретність, а саме: а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [12, с. 151]; *по-друге*, це акт адміністративного органу, тобто суб'єкта, уповноваженого на здійснення адміністративної влади. Також необхідно зауважити, що окрім адміністративні повноваження можуть надаватись не лише органам публічної адміністрації, а й іншим суб'єктам, зокрема державним підприємствам, установам, організаціям тощо [6, с. 24–25]; *по-третє*, характерною ознакою адміністративних актів є прямий вплив на приватних осіб, тобто зовнішня дія адміністративного акта. Акцент на зовнішній дії адміністративного акта дає змогу відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад, щодо вирішення організаційних питань усередині адміністративного органу. Як підсумок варто зазначити, що адміністративні акти органів публічної адміністрації, прийняті в межах Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, їх посадовими і службовими особами, а також громадянами в межах території, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу. Такі адміністративні акти є основною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації завдань і функцій цих органів. Шляхом видання адміністративного акта органи публічної адміністрації вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі їхньої діяльності, в інтересах реалізації завдань і функцій певних суб'єктів. Адміністративні акти, прийняті органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин [13, с. 101].

Так, А. Єлістратов у підручнику «Основные начала административного права» (1917 рік) указував на такі ознаки адміністративного акта: 1) це акт, спрямований на виникнення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин; 2) адміністративний акт – це акт публічного права (приймається з метою громадського служіння, стосується здійснення публічних служб); 3) адміністративний акт належить до категорії державних актів; 4) адміністративний акт – правомірний, тобто: а) він виходить від

компетентної до його вчинення адміністративної установи; б) відповідає за своїм змістом праву (законам у формальному сенсі й указам); в) дотримується законної форми; г) переслідує законну мету; 5) адміністративний акт стійкий (має законну силу), тобто недопустима самочинна (довільна) зміна адміністрацією своїх актів [14, с. 279–283].

А. Школик наводить такі 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, їх посадови і службові особи, 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 і юридичних осіб; 6) під індивідуальними адміністративними актами розуміємо лише акти зовнішньої дії, а внутрішньоадміністративні 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 недостатню системний розвиток адміністративного законодавства, визначені законами назви індивідуального адміністративного акта є відмінними (розпорядження, дозвіл, ліцензія, рішення-повідомлення тощо) залежно від суб'єкта прийняття або сфери правовідносин. Отже, індивідуальний адміністративний акт є узагальненим 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, певною мірою врегульовано лише в спеціальних і рамкових законодавчих, а також, на жаль, і підзаконних актах [15].

Ураховуючи вищевикладене та неоднозначність позицій щодо поняття адміністративних актів, необхідно визначити, що адміністративні акти органів публічної адміністрації – це інструменти, за допомогою яких реалізуються їхні завдання шляхом розроблення, ухвалення й нормативно-правового закріплення публічно-управлінського рішення, що, у свою чергу, пов'язане з виникненням, зміною, припиненням певних правовідносин з метою забезпеченням прав і свобод людини та громадянина.

Адміністративні акти органів публічної адміністрації наділені ознаками, що відрізняють їх від інших інструментів діяльності органів публічної адміністрації. Основними з них є такі: 1) наявність уповноважених органів публічної адміністрації, що наділені владними повноваженнями; 2) підзаконність, тобто адміністративний акт приймається на основі та на виконання законів; 3) індивідуальний акт має конкретний характер, тобто з їх допомогою розв'язуються окремі справи чи вирішуються проблемні питання; 4) приймаються для задоволення публічних інтересів.

Висновки. З огляду на зазначене, актуальним сьогодні залишається питання прийняття системного нор-

мативно-правового акта, яким було б визначено поняття адміністративного акта й врегульовано питання щодо особливостей і порядку прийняття адміністративних актів органами публічної адміністрації. Таким законодавчим актом, який би дав визначення цього терміна, є передусім Адміністративно-процедурний кодекс України, по-друге, поняття адміністративного акта має бути внесено п. 18-1 у ст. 4 «Визначення термінів» КАСУ в редакції, передбаченій у Резолюції (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнятій Комітетом Міністрів 28 вересня 1977 року на 275-й нараді заступників міністрів, яка зафіксована так: «Адміністративний акт» – будь-який окремий захід чи рішення, який ужито (чи яке прийнято) під час реалізації владних повноважень суб'єктом публічної адміністрації і який/яке, з огляду на свій характер, безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси фізичних або юридичних осіб» [24, с. 643].

Список використаної літератури:

1. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко та ін. Херсон: ОДДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Авер'янов В.Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу. URL: <http://radnuk.info/pidrychnuku/493-stetsenko/21414-2012-06-20-10-58-46.html>.
3. Авер'янов В.Б. Оновлена українська адміністративно-правова доктрина на основі принципу верховенства права. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 9. URL: http://kul.kiev.ua/images/chasop/2008_3/2008_3.pdf.
4. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
5. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР, документ чинний, поточна редакція від 30 вересня 2016 року зі змінами й доповненнями. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII, документ чинний, редакція від 11 січня 2019 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
7. Le Droit Administratif. URL: http://static.luiss.it/erasmuslaw/francia/amm_intro.htm.
8. Mayer, Otto: Deutsches Verwaltungsrecht. Bd. 1. Leipzig, 1895. URL: http://www.deutschestextarchiv.de/book/show/mayer_verwaltungsrecht01_1895.
9. Плахотнюк Н.Г. Адміністративні акти органів державного управління: проблемні питання правового регулювання. *Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць*. 2008. № 2. С. 3–6.
10. Патерило І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. № 31. Т. 3. С. 10–14.
11. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 2-е издание. Казань. 1907. 506 с.
12. Васильев А.С. Акты государственного управления в системе правовых средств управленческой деятельности. *Акты управления: вопросы теории: межвуз. сб. науч. тр.* / Ивановский государственный университет. Иваново: ИГУ, 1987. С. 49–53.
13. Бахрах Д.Н. Административное право России. Москва, 2010. 608 с.
14. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

15. Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика. *Ноздрачев А.Ф. Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта* / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. Москва: Статут, 2011. 320 с.
16. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 42–43.
17. Євстигнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за кодексом адміністративного судочинства України. *Юридичний журнал*. 2006. № 12. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2488>.
18. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва, 2002. 410 с.
19. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
20. Александрова Н.В. Класифікація правових актів управління. *Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики* / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 147–160.
21. Угровецкий П.О. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації. *Право і безпека: науковий журнал*. 2010. № 3. С. 98–103.
22. Елистратов А. И. Основные начала административного права. Симферополь: Оригинал М, КЮИ ХНУВД, 2007. 512 с.
23. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*: зб. наук. пр. / Запорізький національний університет. Запоріжжя: ЗНУ, 2012. № 1. Ч. 1. С. 329–334.
24. Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади, прийнята Комітетом Міністрів 28 вересня 1977 року на 275-й нараді заступників міністрів. *Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України*: у 2 т. / за ред. В.К. Матвійчука, І.О. Хар. Київ: КНТ, 2007. Т. 1. 788 с.
25. Право громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту: наукове видання / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Науково-видавниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. 587 с.
26. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
27. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття): монографія / В.В. Галуцько, В.І. Олефір, М.П. Пихтін та інші; за заг. ред. В.В. Галуцька. Херсон: ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 376 с.
28. Адміністративне право України у структурно-логічних схемах (Загальна частина): навчальний посібник / Т.О. Мацелик, М.В. Коваль, В.Р. Біла та інші; за заг. ред. к. ю. н., доцента Т.О. Мацелик. Ірпінь: Вид. Нац. універ. ДПС України, 2012. 241 с.
29. Мельник Р., Бевзенко Р. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
30. Адміністративне право України / В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед та ін. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т. 1: Загальне адміністративне право: навчальний посібник. 272 с. URL: <http://sipl.com.ua/wp-content/uploads/2015/07/>.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

Коваль Микола Васильович – кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України;

Ковбас Ігор Васильович – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічного права Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Koval Mykola Vasylovych – Candidate of Law Sciences, Professor, Professor of the Department of Administrative Law and Process and Customs Safety of University of the State Fiscal Service of Ukraine;

Kovbas Ihor Vasylovych – Candidate of Law Sciences, Associate Professor of the Department of Public Law of Yuriy Fedkovych Chernivtsi National University

KNik@i.ua