

## ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

*У межах цього дослідження автор розглядає окремі аспекти поняття й характеристики адміністративних актів. У зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання цих питань в Україні автор звертається до положень доктрини адміністративного права зарубіжних країн та їх законодавчої практики в питаннях регулювання форм публічного адміністрування. Автор також узагальнює підходи до розуміння поняття «адміністративний акт», робить пропозиції щодо законодавчого закріплення процедурних правил його прийняття та оскарження з огляду на надзвичайно важливий вплив на реалізацію прав, свобод та інтересів громадян.*

**Ключові слова:** адміністративний акт, публічна адміністрація, форми діяльності публічної адміністрації, реформування публічної адміністрації, адміністративна процедура.

**Ященко Тетяна  
Василівна,**

*бакалавр права,  
студентка  
магістратури  
2 р. н. юридичного  
факультету  
Київського  
національного  
університету імені  
Тараса Шевченка*

В українському законодавстві відсутнє законодавче регулювання поняття «адміністративний акт», уніфікованої та систематизованої процедури прийняття та оскарження актів, вимог до форми, змісту, порядку набрання ними чинності тощо. Проте, існує практика регулювання окреслених вище питань у законодавстві інших країн. Можливість дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання й проведення порівняльно-правового аналізу є надзвичайно ефективним саме в тому, що власне ми отримуємо можливість визначити найбільш прийнятні варіанти для української адміністративної традиції положень, побачити можливі альтернативні варіанти вирішення й закріплення конкретних положень, перейняти найкращі практики й безпосередньо досвід інших країн, уникнути певних помилок і власне обрати найліпші способи заповнення прогалин у вітчизняному законодавстві щодо адміністративних актів.

Держава та її агенти (уповноважені нею органи) мають діяти відповідно до вимог Конституції лише в тих межах, які встановлені законодавчими актами (ст. 19) [15]. Акти, які приймаються або здійснюються (виконуються) відповідними вповноваженими суб'єктами та які мають зовнішню спрямованість, впливають на права та обов'язки інших суб'єктів шляхом

спричинення виникнення, зміни або припинення прав/обов'язків як для одних, так і для інших. Таким чином, такі акти, як безпосередні інструменти реалізації публічною адміністрацією покладених конкретних завдань, так і функцій у цілому, мають бути чітко описані, визначені, а сам процедурний аспект прийняття таких актів має бути детально визначений належним чином, тобто, на рівні закону (таке твердження виходить із вимог Конституції України).

У доктрині адміністративного права відсутній єдиний загальний підхід до розуміння поняття «адміністративний акт», оскільки для кожної країни притаманні свої особливості, що призводить до різного, специфічного набору ознак, через які й визначається правова природа адміністративного акта. У першу чергу, варто звернути увагу на те, що для України досить поширеним є розуміння під адміністративним актом правові акти державного управління. Тобто, до адміністративних актів пропонувалося відносити ті, через які здійснюється реалізація владно-управлінської діяльності безвідносно до правових наслідків для приватних осіб (осіб, які знаходяться поза межами організаційної підпорядкованості суб'єкта видання певного акта). Натомість, для доктрини (і, відповідно, законодавства) європейських країн притаманним є дещо інший підхід, за якого, по суті, здійснюється поєднання двох характерних ознак: по-перше, суб'єктом видання адміністративних актів завжди є суб'єкт публічної адміністрації (до кола яких відносять не лише органи виконавчої влади та

органи місцевого самоврядування, а й окремих специфічних суб'єктів, досі невідомих українській адміністративній практиці, — агенти публічної адміністрації), по-друге, — спрямованість таких актів — вони спрямовані на виникнення, зміну, припинення прав, обов'язків конкретно визначеного кола осіб. Відтак, практика нормативного закріплення поняття, процедури прийняття, вимог, оскарження відрізняється в різних країнах, створюючи можливість проведення багатоаспектного дослідження місця, призначення й необхідності актів публічної адміністрації в правовій системі, їх роль і значення в контексті реалізації прав, свобод, інтересів громадян.

Наразі відповідні положення відсутні в систематизованій формі, окремі аспекти публічного адміністрування є предметом регулювання в межах окремих спеціалізованих законах (Закону України «Про адміністративні послуги»), а тому залишається досить актуальним детальне визначення й нормативне закріплення місця адміністративних актів серед інших форм публічного адміністрування, детального визначення їх природи та призначення, а також процедури прийняття та оскарження. Адже недостатня кількість відповідних процедурних норм на законодавчому рівні створює потенційні ризики щодо неоднаковості правозастосовної практики, можливого неоднакового порядку прийняття рішень та різних підходів до визначення вимог щодо порядку вирішення питань, стандартів обґрунтування та оскарження актів суб'єктів публічного адміністрування.

До того ж, як свідчить аналіз законодавства європейських країн, «поняття адміністративного акта є центральним в адміністративному праві, і визначення адміністративного акта в законі обов'язкове» [24, с. 179].

Конституція України в ч. 2 ст. 3 [15] визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком.

Таким чином, права людини, їх охорона та захист мають визначати побудову органів, які виконують повноваження й функції держави, а також напрями діяльності та набір інструментів, якими забезпечуються уповноважені державою суб'єкти, надаючи можливість обирати найбільш ефективний спосіб реалізації покладених на них функцій. Саме з огляду на такі вихідні орієнтири і має відбуватися закріплення мети (призначення) адміністративних актів у системі потенційно доступних уповноваженим суб'єктам регуляторів суспільних відносин та як невід'ємний елемент — вимоги до форми та змісту адміністративних актів. Такі вимоги одночасно слугують стандартами діяльності публічної адміністрації (вони створюють одноманітний порядок правозастосовної діяльності), закріплюють «змістовно-якісний» рівень адміністративних актів — зокрема, мотивованість, доцільність, пропорційність адміністративного акта тощо та слугують «запобіжниками» від зловживань з боку публічної адміністрації (у тому числі при реалізації дискреційних повноважень).

Отже, серед основних завдань цього дослідження можна виокремити наступні:

— обґрунтувати необхідність вдосконалення законодавчого регулювання та заповнення прогалин у законодавстві особливо щодо форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації й необхідності обрання орієнтиром саме практику європейських країн;

— окреслити деякі наукові підходи до визначення поняття «акт», навести приклади наукових дефініцій і практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт» у зарубіжних країнах;

— внести пропозицію щодо вдосконалення вітчизняного законодавства щодо регулювання окремих форм діяльності публічної адміністрації.

Слід відзначити недостатню кількість спеціальних досліджень із проблематики адміністративних актів. Дослідженням адміністративних процедур та проблем запровадження адміністративних актів приділяється увага в роботах таких вітчизняних науковців, як В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, В. М. Бевзенко, Л. Є. Кисіль, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, О. Д. Крупчан, В. П. Тимошук, Р. О. Куйбіда, А. М. Школик, а також у деяких закордонних дослідників, зокрема, Г. Бребана, Ж. Веделя, Д. Дж. Галлігана, Ж. Зіллера, О. Люхтерграндта, Е. Шмідта-Ассмана тощо.

Основним курсом зовнішньої політики України було обрано об'єднання з провідними європейськими державами в рамках Європейського Співтовариства. Відповідно до ст. 1 Угоди про Асоціацію між Україною,

з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода про Асоціацію), цілями асоціації визначено зокрема поступове зближення сторін цієї угоди в контексті політичної взаємодії, розвиток держав, заснованого на повазі та визнанні спільних цінностей, посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи й безпеки, забезпечення верховенства права й поваги до прав людини та основоположних свобод.

У преамбулі Хартії основних прав Європейського Союзу [23] зазначено, що Європейський Союз заснований на неподільних і всезагальних цінностях, до яких належать людська гідність, свобода, рівність і солідарність, принципи демократії і правової держави. Аналогічно, Європейський Союз ставить людину як основу діяльності союзу. При цьому заснування й розвиток публічних інституцій мають бути спрямовані на підтримання та розвиток таких цінностей, у тому числі через організацію здійснення публічної влади.

Ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [23] гарантує громадянам Європейського Союзу право на належне управління, яке передбачає право на неупереджений розгляд і вирішення справи в розумний строк європейськими інституціями, право на висловлення думки до того, як буде вжито персональні заходи, які можуть призвести до несприятливих наслідків, право на доступ до матеріалів, які стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

Для включення будь-якої держави в єдиний адміністративний простір — систему взаємодії органів публічного адміністрування внутрішньодержавного та наднаціонального рівня в країнах-членах Європейського Співтовариства — її власна публічна адміністрація повинна мати адміністративну здатність — здатність бути включеною до системи таких взаємодіючих органів. Така взаємодія, а також однаковий (уніфікований) рівень і порядок роботи публічних органів дозволяє громадянам Європейського Співтовариства отримувати реалізацію та захист гарантованих законами й законодавчими актами права. Свободи та інтереси приблизно на однаковому рівні. При цьому, встановлюються рекомендовані стандарти якості та вимоги щодо порядку взаємодії громадян і суб'єктів публічної адміністрації і щодо прийняття адміністративних актів. Інститут адміністративних актів — інститут загального адміністративного права, його положення застосовуються в найрізноманітніших проявах діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а з огляду на те, що основним призначенням адміністративних актів є встановлення, зміна або припинення прав, обов'язків громадян при вирішенні індивідуальних (конкретно-визначених) випадків — ми бачимо об'єктивно підтверджену важливість і їх роль у забезпеченні регулювання суспільних відносин, нормально функціонування суспільства, реалізації прав, свобод, інтересів осіб. Таким чином, держава має забезпечити правильне та однакове (уніфіковане) розуміння правової природи

й призначення такого інструмента діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, забезпечити дотримання принципу законності в діяльності таких суб'єктів шляхом створення законодавчого регулювання в цій сфері.

У першу чергу, слід відзначити відсутність уніфікованого та єдиного підходу до визначення поняття «акт».

Енциклопедія державного управління містить наступне узагальнене визначення поняття акта: «акт (лат. *actus*, *ago* — приводжу в рух) — офіційний документ, складений кількома особами, що підтверджує факти чи дії [10, с. 24]. Схожу позицію свого часу висловив і суддя Конституційного суду України М. Д. Савенко (окрема думка до рішення Конституційного суду): акт, відповідно, слід розуміти як дію, вчинок, а також документ [19].

Адміністративний акт є важливою формою адміністративної діяльності, виступає окремою формою публічного адміністрування [24, с. 387].

Як уже зазначалося, наразі в українському законодавстві відсутнє нормативне законодавче закріплення поняття адміністративних актів, хоча відповідні положення були присутні, зокрема, і в Адміністративному кодексі УРСР 1927 року, де «поняттям «адміністративний акт» охоплюються інструкції, обіжники і обов'язкові постанови. Тобто за кодексом адміністративними актами є документи нормативного та індивідуального характеру» [14, с. 45–46].

Уперше поняття «адміністративний акт» в українському законодавстві було застосовано в Тимчасовому порядку надання адміністративних

послуг (затверджений постановою Кабінету Міністрів України, яка втратила чинність із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги») і виглядало наступним чином: «адміністративний акт — це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи» [20], при цьому, відповідно до цього документа, адміністративний акт безпосередньо пов'язаний з адміністративною послугою, адже остання є якраз проявом прийняття (наслідком) адміністративного акта.

В. К. Колпаков, аналізуючи форми публічного адміністрування, розглядає й адміністративні акти, і робить висновок, що під адміністративним актом варто розуміти «юридичну форму, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації» [14, с. 46].

У виданні організації SIGMA «Administration and You» [1, с. 10] ми можемо зустріти наступне, достатньо широке за своїм змістом, визначення, яке охоплює переважну більшість визначень, характерних для європейських країн: адміністративний акт розуміється як будь-який індивідуальний захід (або рішення):

а) який прийнято при здійсненні публічної влади;

б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно зачіпає права, свободи та інтереси приватних осіб;

в) не є актом, що виконується при здійсненні судових функцій.

І. Л. Самсін, досліджуючи природу адміністративних актів з точки

зору їх оскарження, пропонував розглядати адміністративні акти в широкому та вузькому значеннях. Так, «Адміністративні акти в широкому значенні включають у себе всі юридично значимі аспекти управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень: рішення, дії та бездіяльність, з якими пов'язується настання юридичних наслідків» [4, с. 600]. Отже, адміністративними актами будуть вважатися ті акти, які можуть бути в подальшому предметом судового оскарження, оскільки мають зв'язок із правами, обов'язками. А «адміністративні акти у вузькому значенні означають лише документарну форму управлінської діяльності, тобто рішення», таким чином, виключаючи можливість розгляду й встановлення вимог до дій та інших способів виразу адміністративних актів. До того ж, складно погодитися з назвою останнього підходу — «вузьким», адже, фактично, до категорії адміністративних актів включаються так звані «ненормативні» акти, які не створюють правових наслідків і не зачіпають прав, свобод або інтересів громадян або юридичних осіб, внутрішні організаційні документи тощо, що кількісно суттєво збільшує термінологічний обсяг.

А. М. Мірошніченко також зробив пропозицію щодо визначення поняття «адміністративний акт»: термін «використаний для позначення актів як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, що приймаються у сфері владних повноважень (тобто не пов'язані з участю держави або територіальних громад у правовідносинах, заснованих на рівності

сторін, скажімо, як власника певного майна, щодо якого укладається договір)» [17]. Тобто, основна ознака адміністративного акта — реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації, при цьому такі повноваження повинні мати публічно-владну природу.

Усю множину адміністративних актів можна поділити на нормативні й ненормативні (або індивідуальні). До нормативних адміністративних актів слід відносити ті, які у своєму тексті (а з огляду на можливість існування адміністративних актів не лише у формі документу — у своєму змісті) містять загальні правила належної поведінки. А ненормативний акт відповідно визначає поведінку конкретно-визначеного суб'єкта [10, с. 26]. Варто зазначити, що схожу позицію було викладено в академічному курсі адміністративного права України за редакцією В. Б. Авер'янова. Так, поняття правових актів управління визначено (які за своєю суттю є адміністративними актами) — «це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури та спрямований на виникнення певних юридичних наслідків» [2, с. 282], а всю множину адміністративних актів було запропоновано умовно поділити на нормативні, індивідуальні та змішані [2, с. 282] (критерієм цього поділу виступала юридична природа або правові властивості). По суті, таке розмежування є проявом застосування на практиці функціонального підходу до завдань

та, як наслідок, множин напрямів та завдань діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

У французькому праві адміністративний акт визначається таким чином: «акти адміністрації, якщо простіше — її рішення та угоди, не є обов'язково адміністративними актами, тобто заходами, що підпадають під режим публічного права і належать, у разі спору, до відання адміністративного суду» [13, с. 241]. Фактично, визначення, що є адміністративним актом, походить від юрисдикційної ознаки, тобто підсудності або непідсудності справ з оскарження таких актів саме до адміністративних судів. До того ж, таке широке визначення дозволяє і до категорії адміністративних актів віднести також нормативні акти (там само). І така сама ситуація характерна і для Греції, Бельгії, Іспанії, Італії та Португалії.

У грецькому праві «адміністративний акт» — це «вияв волі адміністративного органу, який відповідає чи ні певній процедурі та яким в односторонньому порядку встановлюється юридична норма... складовими поняття «адміністративний акт» є: а) одностороннє встановлення юридичної норми; б) походження від адміністративного органу» [13, с. 241].

У Нідерландах вживається термін «наказ», якому дається таке визначення: «Письмове рішення адміністративного органу, що ухвалив державний законодавчий акт». Інакше кажучи, адміністративні акти здатні, наприклад: а) встановити обов'язок робити будь-що (наприклад, введення заходів безпеки в цеху); б) встановити обов'язок утримання від певних

(небезпечних) дій; в) встановити обов'язок сплати певної суми податку; г) дозволити те, що зазвичай заборонено (ліцензія, дозвіл) [6, с. 180].

Також, можемо розглянути приклад законодавчого регулювання досліджуваного поняття в країні-учасниці колишнього Радянського Союзу — Естонії. Так, у § 51 Закону «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт визначається як «наказ, рішення, припис, директива чи будь-який інший правовий акт, який видається суб'єктом адміністративних повноважень на виконання адміністративних функцій із метою врегулювання індивідуального випадку в публічно-правових відносинах, які спрямовані на створення, змінення та припинення прав та обов'язків» [12].

Прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів [11, с. 245], така саме думка й у В. П. Тимощука [3]. Така диференціація є наслідком практичного застосування положень теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, яка знайшла своє відображення в конституційних актах більшості країн світу.

Важливість адміністративного акта полягає не лише, і, головним чином, не завдяки встановленню прямої вимоги до чинності та обов'язкової вимоги до адміністративного акта, а в тому, що всі суб'єкти (власне, головним чином, приватні особи), мають дійсно усвідомлювати важливу для практичного юридичного життя таку форму діяльності публічної адміністрації [24, с. 386]. Адміністративний акт не слід розглядати як ще одну можливість втручання в життя приватних

осіб, насправді, таке втручання не є ціллю, а саме наслідком здійснення публічного адміністрування.

«Односторонність регулювання не є проявом самоврядного публічно-адміністративного стилю. Вона обмежується власним застереженням у законі, особливо якщо саме регулювання містить у собі власний зобов'язувальний зміст» [24, с. 386]. До того ж, односторонність адміністративних актів не заперечує і не створює перешкод для існування та розвитку кооперативної взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування та пересічними громадянами. Як зазначається в роботі Е. Шмідта-Ассмана, процедура прийняття адміністративних актів (норми щодо регулювання цієї процедури інституційно віднесені до адміністративних процедур) містить значну кількість вимог щодо наявності заяв, вимог щодо права особи бути заслуханою, обґрунтованості та мотивованості рішення, порядку оприлюднення й доведення до відома адресатів і, відповідно, вступу в силу адміністративних актів, свідчить про те, що адміністративний акт з'являється якраз як наслідок результативного здійснення кооперації між учасниками провадження з прийняття адміністративного акта, а в деяких ситуаціях договір та адміністративний акт здатні врегульовувати ситуації з врахуванням можливості сприймати кооперацію та надавати їй певної форми [24, с. 386–387]. Можливість врахування й практичне впровадження в діяльності публічних органів сучасних більш демократичних і суспільно-орієнтованих інструментів регулювання

також допомагає чітко визначити й розмежувати сфери відповідальності.

Природа діяльності вповноважених державою суб'єктів (суб'єктів публічної адміністрації) щодо прийняття адміністративних актів має нормотворчий характер. Так, щодо прийняття нормативних адміністративних актів питання не виникає — вони, за наведеними визначеннями, містять у собі загальнообов'язкові правила поведінки, забезпечені державним примусом тощо. Адміністративні акти спрямовані на врегулювання конкретного випадку щодо конкретних (або таких, що легко встановлюються) осіб. Тобто, вони містять правила індивідуального характеру.

Питання: чи є такі правила, і, відповідно, їх формулювання нормативними?

Так, «норми поділяються на індивідуальні і загальні. Індивідуальна норма звертається до конкретної особи або групи осіб» [8, с. 38]. А, отже, індивідуальні адміністративні акти містять у собі норму права.

На користь такої позиції також можемо звернутися і до надбань закордонної науки адміністративного права: відповідно до положень науки французького адміністративного права, до нормативних джерел права належать підзаконні акти — адміністративні акти [9, с. 181], які встановлюють норми загального характеру. До них відносять акти, які видаються адміністрацією, долучаючись таким чином в ієрархічну вертикальну структуру актів органів публічного адміністрування, а також вони є нормативним джерелом права як для громадян, так і для самої адміністрації [9, с. 181].



Також до такого висновку можна прийти шляхом тлумачення положень ст. 34 і 37 Конституції Франції [16], відповідно до яких Уряд має регламентаційну владу щодо всіх питань, не віднесених у ст. 34 Конституції до сфери законодавчого регулювання. У свою чергу, підзаконні акти мають примат над індивідуальними актами, видані навіть тим самим органом [9, с. 182]. До такого висновку приходять шляхом тлумачення положень римського права — автор підзаконного акта зв'язаний його дотриманням до того моменту, поки акт не буде змінено або скасовано.

Виконання законів не є дослівним відтворенням точно закріпленого на рівні закону правила поведінки (окремих положень), а становить правотворчий процес, який відкриває для суб'єктів, наділених повноваженнями застосовувати закони, простір для власних рішень. Такий простір одночасно дає можливість більш ліберально підходити до вирішення питання щодо кожної особи окремо і, відповідно, досягати певного рівня справедливості. При цьому, не варто ідеалізувати та беззастережно надавати необмежений простір для діяльності публічної адміністрації (дискреційні повноваження) — навпаки, оскільки реалізація таких повноважень зазвичай пов'язана з втручанням у сферу приватного життя осіб, підстави, порядок і обсяг такого втручання мають бути чітко визначені для захисту прав, свобод, інтересів громадян від неправомірного, необґрунтованого або безпідставного втручання і, відповідно, порушення певних складових їх правового статусу.

Описана вище «потреба в конкретизації, яку неможливо обійти» [24, с. 387] не є якимось відкриттям. По суті, це є основою конституційної вимоги про зв'язаність виконавчої влади законом і визнана конституційним правом. Фактично, наявність такого інструменту дає в руки суб'єктів публічного адміністрування ефективний, оперативний інструмент односторонньо вирішувати питання, впливати й скеровувати дії суб'єктів, які опинилися в певних конкретних обставинах, для подальшого вирішення чи руху яких необхідне втручання держави. У той же час, такий інструмент є і потенційною загрозою для прав і свобод громадян. Тому, для уникнення можливих ризиків порушення прав, свобод, охоронюваних законом інтересів громадян, виходу за межі повноважень адміністративними органами необхідне запровадження ефективної системи захисту — можливості оскарження таких актів у внутрішньо-адміністративному порядку та з огляду на гарантоване Конституцією України право на судовий захист щодо будь-яких правовідносин.

Необхідність створення спеціалізованих процедур щодо прийняття індивідуалізованих актів полягає в тому, що «створення нормативних актів є формою правотворчості та вимагає процедур, заснованих на сповіщенні, обґрунтуванні й опублікуванні. Індивідуалізовані акти пов'язані із застосуванням закону в конкретних випадках. Процедури, що до них належать (їх стосуються), пов'язані із збиранням доказів і фактів, сповіщення зацікавлених осіб, надання їм

права бути заслуханими, розкриття інформації, неупередженість, надання обґрунтування, спрощене оскарження. Ці два види адміністративної діяльності можуть перетинатися, але в цілому це різні процеси з різними процедурами» [7, с. 278]

Виходячи із запропонованих визначень, які містяться в законодавстві різних країн світу, ми приходимо до висновку, що за своєю суттю адміністративний акт виконує конкретизуючу законодавство функцію. Він одночасно заповнює невизначеності в правовому регулюванні, втілює гарантії, надані в законі можливості в реальність.

До речі, німецькі науковці взагалі наголошують на необхідності визнання за адміністративним актом статусу джерела права через те, що створює правове становище, права та обов'язки, мають обов'язкову силу [24, с. 388]. А, з огляду на те, що останнім часом наявна тенденція до розширення повноважень місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, надання повноважень окремих особам на здійснення юридично значущих дій, які традиційно, належали до монополії держави, ця теза набуватиме все більше прихильників.

Таким чином, ми бачимо, що адміністративні акти виступають важливим способом конкретизації положень законодавства, допомагають досить абстрактні та узагальнені правила поведінки, закріплені на рівні законів, втілити в життя шляхом практичного застосування при вирішенні конкретних життєвих ситуацій, застосування в конкретних життєвих

обставинах. Фактично, вони досить часто виступають опосередкованим засобом реалізації прав, свобод та інтересів суб'єктів. Отже, існує дійсна необхідність закріплення законодавчого визначення такого важливого інструменту й форми публічного адміністрування, як прийняття адміністративних актів, аби запобігти неоднаковості правозастосовної практики, уникнути невизначеності в питаннях порядку реалізації функцій уповноваженими державою суб'єктів і як один із можливих негативних наслідків — зловживання повноваженнями або їх невиконання.

Під поняттям «акт» варто розуміти не лише документальну форму закріплення, реалізацію повноважень суб'єктами публічної адміністрації, а власне їх дії, які призводять до настання правових наслідків у вигляді створення, зміни або припинення прав, обов'язків громадян, юридичних осіб, які знаходяться поза межами організаційного підпорядкування (тобто, акт має зовнішню спрямованість). Під адміністративним актом варто розуміти захід або документ суб'єкта публічної адміністрації, що спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків для громадян або юридичних осіб. Він є інструментом (формою) публічного адміністрування, яким встановлюється в односторонньому порядку індивідуалізоване правило поведінки. Варто також наголосити на тому, що адміністративні акти мають обов'язково відповідати закріпленим на рівні закону вимогам щодо форми та змісту. Така вимога є об'єктивно обумовленою практикою з оскарження

адміністративних актів: кожна дія публічної адміністрації має відповідати функціям і завданням, що поставлені перед конкретним суб'єктом публічної адміністрації, обставинам конкретної ситуації, яка потребувала прийняття відповідного рішення й обґрунтування такого рішення з точки зору ефективності, доцільності та пропорційності застосованого до такої ситуації заходу, а також щодо доведення належним чином до відома й участі громадян під час прийняття рішення щодо такої особи.

Важливо, аби законодавче регулювання діяльності з прийняття суб'єктами публічної адміністрації адміністративних актів було здійснене комплексно, на рівні окремого закону або кодексу. Комплексність означає, що не є досить раціонально йти практикою окремого законодавчого регулювання кожного виду практичної діяльності органів окремо (зокрема, така практика притаманна Україні — наразі є чинним Закон України «Про адміністративні послуги», яка є окремим видом адміністративних процедур і безпосередньо наслідком прийняття адміністративного акта), а достатньо єдиного загального акта, адже більшість виконуваних дій публічною адміністрацією мають однакову спрямованість і функціональне призначення — забезпечити ефективну реалізацію прав, свобод та інтересів громадян і всебічну їх охорону від зловживань порушень з боку представників публічної адміністрації.

#### Список використаних джерел:

1. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.csr.ru/\\_upload/editor\\_files/file0025.pdf](http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf)
2. Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник. У двох томах. — Том 1. Загальна частина. / Ред. колегія: Авер'янов В. Б. (голова). — К., видавництво «Юридична думка», 2007. — 592 с.
3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. — К. : Факт, 2003. — 496 с.
4. Адміністративне судочинство України : підручник / Пасенюк О. М. [та ін.] ; за ред. О. М. Пасенюка ; Вищий адміністративний суд України. — Київ : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.
5. Административная юстиция в новых европейских демократиях : Практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / Пер. с англ. ; Ред. : Д. Дж. Галлиган, Р. Х. Ланган II и К. С. Никандру. — Киев ; Будапешт : АртЕк; ОСИ/КОЛПИ, 1999. — 688с.
6. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.
7. Галлиган Д. Административное право : История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Стариков. — Москва : Юристъ, 2002. — 410с.
8. Баумейстер А. О. Філософія права : навчальний посібник для студ. вищих навч. закладів / А. О. Баумейстер ; КНУТШ. — Київ : Київський університет, 2010. — 311 с.
9. Брэбан Г. Французское административное право / Брэбан Г. — Москва, 1988. — 488 с.
10. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / [наук. редкол.:

Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 2 : Методологія державного управління / наук. редкол. 2-го т. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. — 2011. — 689 с.

11. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.] ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — Київ : Юрінком Інтер, 2015. — 565, [3] с.

12. Закон «Про адміністративні процедури» Естонії. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5133/file/Estonia\\_Administrative%20Procedure%20Act\\_2002\\_am](http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5133/file/Estonia_Administrative%20Procedure%20Act_2002_am)

13. Зіллер Жак Політико-адміністративні системи країн ЄС : Порівняльний аналіз / Зіллер Жак; Пер. з французької В. Ховхун. — Київ : Основи, 1996. — 420 с.

14. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування // Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал / КНУ ім. Тараса Шевченка. — Київ, 2012. — № 2 (2). — С. 43–51.

15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР станом на 12.03.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

16. Конституція Франції від 04.10.1958, станом на 12.03.2016. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html>

17. Мірошніченко А. М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [https://www.amm.org.ua/%2Fimages%2Fstories%2FLand\\_Law\\_Materials%2FMiroshnychenko\\_Validity\\_of\\_administrative\\_acts.doc&usg=AFQjCNGG9K9eWj6j3K7T-n9OhAd\\_oTIVNA&sig2=dugvZXBnRyq11\\_81WCs9gg](https://www.amm.org.ua/%2Fimages%2Fstories%2FLand_Law_Materials%2FMiroshnychenko_Validity_of_administrative_acts.doc&usg=AFQjCNGG9K9eWj6j3K7T-n9OhAd_oTIVNA&sig2=dugvZXBnRyq11_81WCs9gg)

18. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. — Київ : Ваіте, 2014. — 375, [1] с.

19. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М. Д. у справі про офіційне тлумачення статей 58, 78, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/48300>

20. Постанова Кабінету міністрів Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг від 17 липня 2009 р. N 737 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF>

21. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26.09.2014 (ред. від 30.11.2015). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011)

22. Управленческие процедуры / Лазарев Б. М. — М., 1988. — 271 с

23. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_524](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524)

24. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання = Das allgemeine verwaltungsrecht als ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen systembildung : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. : Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд ; наук. ред. : Р. Куйбіда, О. Сироїд, В. Тимошук]. — Вид. 2-ге, переробл. та допов. — Київ : К.І.С., 2009. — 523, [1] с.

**Ященко Т. В. Правовая природа административных актов**

*В рамках данного исследования автор рассматривает отдельные аспекты понятия и характеристики административных актов. В связи с отсутствием законодательного регулирования этих вопросов в Украине, автор обращается с положениями доктрины административного права зарубежных стран и их законодательной практики в вопросах регулирования форм публичного администрирования. Автор также обобщает подходы к пониманию понятия «административный акт», делает предложения по законодательному закреплению процедурных правил его принятия и обжалования, учитывая его чрезвычайно важное влияние на реализацию прав, свобод и интересов граждан.*

**Ключевые слова:** административный акт, публичная администрация, формы деятельности публичной администрации, реформирование публичной администрации, административная процедура.

**Yashchenko T. The legal nature of administrative acts**

*This article intends to underscore the legal essence of administrative acts and to provide separate specific recommendations to fill the existing lacks in the effective legislation of Ukraine. Absence of the unified definition and understanding of administrative acts within the doctrine of administrative law. The essential features, scope of regulation differs from country to country leading to differences in legal procedures thereof. There is no effective Law related to the procedure of adoption of, amendments to and cancellation of administrative acts of public administration in Ukraine. Moreover, there is no agreed position on the sole meaning of administrative act among national scientist.*

*The article reflects the analyses of the terms used in different countries to name and describe the acts of public administration. Most of them use the term “administrative act” that is related to acts, adopted by public administration in accordance with legally proscribed procedure within the competence of public administration bodies and (the most important) are directed to creation of special legal effect for “outsiders” (private entities) — origination, alteration or cancellation of rights and or duties. However, there was absolutely different understandings and use of the same term within Ukrainian administrative researches and practice: a result of exercising executive authorities of the governmental bodies was recognized as administrative act.*

**Key words:** administrative act, public administration, forms of public administration activity, public administration reform, administrative procedure.

*Стаття надійшла до друку 24 березня 2016 р.*