

КАЗМІРИШИН Е. О.,
аспірант
(Університет сучасних знань)

УДК 340.1

ЮРИДИЧНІ АКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Статтю присвячено з'ясуванню змісту та визначенню специфічних особливостей юридичних актів органів публічної адміністрації. Розглянуто головні види юридичних актів та визначено їх недоліки. Обґрунтовано необхідність заміни більш поширених категорій «правовий акт» або «правовий акт управління» дефініцією «юридичний акт». Запропоновано власні конструювання категоріальних дефініцій «юридичний акт», «нормативний акт», «адміністративний акт».

Ключові слова: юридичні акти, органи публічної адміністрації, класифікація, ознаки, особливості.

Статья посвящена выяснению содержания и определению специфических особенностей юридических актов органов публичной администрации. Рассмотрены главные виды юридических актов и определены их недостатки. Обоснована необходимость замены более распространенных категорий «правовой акт» или «правовой акт управления» дефиницией «юридический акт». Предложены собственные конструирования категориальных дефиниций «юридический акт», «нормативный акт», «административный акт».

Ключевые слова: юридические акты, органы публичной администрации, классификация, признаки, особенности.

The article is sanctified to finding out of maintenance and determination of specific features of legal acts of organs of public administration. The main types of legal acts are considered and their defects are certain. The necessity of replacement of more widespread categories is reasonable “legal act” or “legal act of management” definition “legal act”. The offered own constructing of category definitions is a “legal act”, “normative act”, “administrative act”.

Key words: legal acts, organs of public administration, classification, signs, features.

Вступ. Інструменти діяльності органів публічної адміністрації відіграють вагому роль у забезпеченні реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Серед них необхідно виділяти юридичні акти, оскільки від їх правильного інтерпретування залежить ефективність функціонування органів публічної адміністрації щодо здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Постановка завдання. У правовій науці висвітленню проблематики розуміння юридичних актів присвятили роботи такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, О. Кузьменко, Р. Мельник, С. Мосьондз, М. Петришина, А. Соколова, М. Тищенко та інші. Проте поза їх увагою залишилась проблема з'ясування змісту юридичного акта як інструмента забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Результати дослідження. Насамперед необхідно звернути увагу на те, що на сьогодні замість категорії «юридичний акт» частіше вживається дефініція «правовий акт» або «пра-



вовий акт управління». Зазначимо, що термін «правовий акт управління» запроваджено ще в науці радянського права, у якій було відсутнє будь-яке розмежування між правом і законом. Це було пов'язано з тим, що в Радянському Союзі право розумілось як сукупність норм, санкціонованих державою [1]. Унаслідок цього між правом і законом не існувало жодного розмежування, вони виступали рівними синонімічними поняттями. Тому вживання терміна «правовий акт управління» не викликало сумнівів. Ситуація змінилась із прийняттям Конституції України [2], яка закріплює принцип верховенства права, відповідно до якого право не є тільки законом. Це постає з рішення Конституційного Суду України, який зазначає, що одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає також інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством та зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Таким чином, верховенство права проявляється насамперед у верховенстві справедливості [3]. Із зазначеного постає, що будь-який акт, який приймається органом місцевого самоврядування, може вважатися правовим лише тоді, коли він є справедливим. Проте його відповідність критерію справедливості може встановлювати Конституційний Суд України. У зв'язку із цим робимо висновок про недоцільність вживання прикметника «правовий» до всіх актів, які приймаються органами публічної адміністрації, та необхідність його заміни прикметником «юридичний».

Тепер необхідно визначитися з питанням стосовно того, що собою являє юридичний акт. Під ним у науці адміністративного права розуміється офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади, здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури та спрямований на виникнення певних юридичних наслідків. Відповідне визначення наділяє правовий акт управління такими ознаками, як підзаконність, імперативність, правомочність, офіційність, односторонність, належна оформленість [4, с. 281–282]. Однак ми не можемо погодитись із цією тезою. Так, ми вважаємо, що юридичні акти уповноважені приймати не тільки органи виконавчої влади та інші суб'єкти публічної адміністрації. Наприклад, під час вирішення питань місцевого значення органи місцевого самоврядування приймають рішення, які тягнуть юридичні наслідки для осіб, яких вони стосуються. Таким чином, відносячи лише органи виконавчої влади до суб'єктів, які приймають юридичні акти, автори тим самим звужують коло суб'єктів, які можуть брати участь у такому процесі. Тому, ведучи мову про суб'єктів прийняття юридичних актів, доцільно об'єднати їх в одну групу, а саме в суб'єктів публічної адміністрації, на яких законом покладається виконання публічних завдань.

Підтримуємо думку В. Тимощука, який зазначає, що належна оформленість є не ознакою, а скоріше вимогою до юридичного акта. Правомочність та офіційність є дублюючими ознаками, оскільки правомочність (повноваження) суб'єкта на прийняття певного юридичного акта автоматично робить цей акт офіційним [5, с. 23].

З огляду на зазначене пропонуємо наділити юридичні акти, які приймаються органами публічної адміністрації, такими ознаками:

- 1) підзаконність, яка означає, що він видається на підставі та на виконання законів та інших юридичних актів;
- 2) є актом публічного права, тобто приймається з метою задоволення публічного інтересу та на підставі норм публічного (адміністративного) права у сфері місцевого самоврядування;
- 3) приймається органами публічної адміністрації, які мають розгалужену систему;
- 4) має односторонній характер, що означає, що він приймається органом публічної адміністрації та не залежить від волі осіб, на яких поширюється його дія;
- 5) спрямовується на виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин.

Таким чином, на підставі викладеного пропонуємо розуміти під юридичним актом підзаконний односторонній акт органу публічної адміністрації, який спрямований на виникнення, зміну й припинення адміністративно-правових відносин. На нашу думку, відповідне



визначення найбільш точно дає змогу зрозуміти сутність і зміст цієї правової категорії. Із зазначеного постає, що адміністративний договір не буде юридичним актом у зв'язку з тим, що договір не є одностороннім актом волевиявлення органу публічної адміністрації. Для його укладення необхідна участь щонайменше двох суб'єктів.

У зв'язку з тим, що сьогодні існує велика кількість юридичних актів, які приймаються органами публічної адміністрації, необхідне проведення їх класифікації. Класифікація юридичних актів має велике теоретичне й практичне значення, оскільки відображає специфіку завдань і функцій, які виконують органи публічної адміністрації в повсякденній діяльності. Окрім цього, класифікація юридичних актів полегшує роботу з ними, оскільки дає змогу об'єднати в ціле велику кількість рішень, які приймаються органами публічної адміністрації. Найбільш цікавою та практично корисною є класифікація юридичних актів залежно від юридичних властивостей, оскільки вона розкриває типи актів, які приймаються органами публічної адміністрації. Нагадаємо, що відповідно до неї всі юридичні акти поділяються на нормативні та адміністративні.

У теорії адміністративного права під нормативним актом розуміють юридичні акти, які встановлюють, змінюють або скасовують правові норми. Вони встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування та не мають конкретного адресата. Саме в нормативних актах виявляється регулятивна роль адміністративного права. Нормативні акти є найбільш містким вираженням реалізації виконавчої влади, оскільки саме через них відбувається підзаконна адміністративна нормотворчість. Нормативні акти встановлюють конкретні права, обов'язки, відповідальність учасників адміністративно-правових відносин. У них часто містяться обмеження й заборони, зумовлені специфікою сфери управління. Вони формують основи взаємодії різних суб'єктів управління (наприклад, шляхом встановлення певного адміністративно-правового режиму), передбачають юридичні гарантії забезпечення законності та дисципліни в управлінні [6, с. 177]. Проте ми не можемо погодитись із тим, що нормативні акти виходять лише від органів виконавчої влади. Інші суб'єкти публічної адміністрації можуть також приймати нормативні акти, які не є персоніфікованими та розраховані на багаторазове застосування.

Разом із нормативними актами органи публічної адміністрації у своїй діяльності для регулювання адміністративно-правових відносин широко застосовують адміністративні акти, які є найбільш поширеними інструментами їх діяльності. Проте в науці адміністративного права більш вживана категорія «індивідуальний акт управління» [4, с. 283], що не зовсім відповідає оновленій концепції адміністративного права, яка відходить від домінування в ньому поняття «управління», про що свідчать положення Концепції адміністративної реформи та намагання України стати членом Європейського Союзу та Європейського адміністративного простору, у якому більш вживана категорія «адміністративний акт».

Проте на сьогодні в науці адміністративного права відсутня єдність думок щодо категорії адміністративного акта. Одними з перших авторів, які надали визначення цього поняття у вітчизняній науці, були А. Євтихiev та А. Єлістратов, які під адміністративним актом розуміли, відповідно, «акт управління, спрямований на виникнення, зміну або припинення конкретних юридичних відносин чи станів» та «відображення державної волі в межах закону з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру» [7, с. 141; 8, с. 159].

Автори наділяли адміністративний акт такими ознаками:

- 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 є правомірним, тобто виходить від компетентної до його вчинення адміністративної установи, відповідає за своїм змістом праву (законом у формальному сенсі й указах), дотримується законної форми, переслідує законну ціль;



5) адміністративний акт є стійким (має законну силу), тобто не допустима самочинна (довільна) зміна адміністрацією своїх актів [7, с. 146; 8, с. 157].

Тобто під адміністративним актом автори розуміли акт публічного права, який видавався з метою виникнення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин між органом державної влади та конкретною особою.

Необхідно також проаналізувати положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, у якому адміністративний акт розглядається як рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до Адміністративно-процедурного кодексу України, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [9]. Однак відповідне визначення також містить певні недоліки. Так, воно наділяє адміністративний акт такою ознакою, як індивідуальність, що полягає в тому, що ці акти поширюються на визначених осіб і відносини, які виникають між ними. Це означає, що їх головною особливістю буде конкретність, яка виявляється в таких ознаках:

- а) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;
- б) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти;
- в) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері державного управління;
- г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами.

Проте відповідну ознаку адміністративного акта досить складно застосувати до рішень органу місцевого самоврядування, які спрямовані не на конкретну особу, а на врегулювання різноманітних життєвих ситуацій. Прикладом цієї ситуації може бути рішення виконавчого комітету селищної ради щодо святкування Дня перемоги. У цьому разі відсутня така ознака адміністративного акта, як індивідуальність, оскільки він не спрямований на конкретну особу. Нормативним же цей акт не може бути, оскільки в ньому відсутні норми права. Таким чином, залишається незрозумілим, яким чином особа може оскаржити таке рішення до адміністративного суду. На підставі викладеного доходимо висновку про неможливість наділення адміністративного акта ознакою індивідуальності.

Проект Адміністративно-процедурного кодексу України наділяє адміністративний акт такою ознакою, як його прийняття в порядку, передбаченому цим кодексом. Проте, на нашу думку, це є скоріше вимогою до адміністративного акта, яка постає із ч. 2 ст. 19 Конституції України, у якій закріплено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень і в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [2]. Відповідне положення Основного Закону України буде поширюватись на діяльність органів публічної адміністрації щодо прийняття адміністративних актів.

Висновки. З огляду на це можна зробити висновок про невідповідність поняття адміністративного акта, передбаченого в проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, потребам суспільства та необхідність розгляду закордонного досвіду в цій сфері.

Так, у § 35 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» під адміністративним актом розуміється кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права та який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію. Аналізуючи зазначене положення німецького законодавства, можна зауважити, що характерними рисами адміністративного акта є такі: 1) може набувати форми розпорядження, рішення або суверенного заходу; 2) приймається органом влади; 3) приймається з метою врегулювання окремого випадку у сфері публічного права; 4) спрямовується назовні.

Така ознака, як регулювання окремого випадку, означає, що адміністративний акт може спрямовуватись як на конкретну особу, так і на регулювання різних ситуацій, до яких може бути причетне невизначене коло осіб. Таким чином, вищезгадане рішення виконавчого



комітету селищної ради вважатиметься адміністративним актом, якщо використовувати ці ознаки. Відповідний приклад свідчить про практичну корисність німецького досвіду у сфері визначення адміністративного акта, а тому пропонуємо враховувати це в майбутньому під час прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Головатий С. Верховенство права або ж правовладдя: вкотре про доктринальні манівці вітчизняної науки / С. Головатий // Право України. – 2010. – № 4. – С. 206–219.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / за ред. В. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2004–2004. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
5. Тимошук В. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
6. Федорук Н. Адміністративне право України (загальна частина) : [навч. посібник] / Н. Федорук. – Чернівці : Чернівецький національний університет, 2011. – 296 с.
7. Евтихийев А. Законная сила актов администрации / А. Евтихийев. – Люблин : Люблинская губернская тип., 1911. – 293 с.
8. Елистратов А. Основныя начала административнаго права / А. Елистратов. – М. : Издание Лемана, 1914. – 332 с.
9. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html.

