

*Колпаков Валерій Костянтинович,
доктор юридичних наук, професор,
завідуючий кафедрою конституційного і адміністративного права
Юридичного інституту Національного авіаційного університету*

ПОНЯТТЯ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті розкриваються форми публічного адміністрування, їхня сутність. Досліджено юридичну природу адміністративного акту.

Ключові слова: форма, публічне адміністрування, адміністративний акт.

У загальнонауковому розумінні "форма" – це зовнішнє вираження змісту. Різні довідкові джерела подають її визначення як: а) упорядкованість внутрішніх зв'язків, б) предметний прояв матеріального середовища; в) упорядкованість змісту, г) зовнішня конфігурація внутрішньої структури.

Яскраві сентенції щодо категорій "форма", "зміст", "матерія" ми знаходимо у роботі Аристотеля "Фізика" [1]. Вони інтегруються у висновок, що матерія не пізнавана, поки не має форми. Форма робить матерію предметом дійсності, перетворює в конкретну річ, забезпечує їй існування і розвиток.

Відповідно до цього, під формами публічного адміністрування розуміють зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції.

Їх регламентація здійснюється нормами різної юридичної сили. Так, Закон від 11 вересня 2003 року "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [2] визнає форми регулювання адміністративних відносин важливим

критерієм щодо встановлення адекватності рішень, які приймаються відповідними суб'єктами, господарським потребам. Регламент Кабінету Міністрів України [3] відносить до форм адміністрування проведення нарад, консультацій тощо.

Водночас, нормативний матеріал не дає відповідей на такі питання як системність форм адміністрування, їх зв'язок з категорією "метод адміністрування", розподіл форм на види, критерії такого розподілу і таке інше. Ця проблематика утворює сферу наукових досліджень і є невід'ємною складовою частиною доктрини адміністративного права. Відповідно до неї домінуючим зовнішнім вираженням діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції є їх акти.

До розуміння сутності категорії "акт" відомо декілька підходів, але найбільше розповсюдження отримали дві точки зору. За першою – це владні, обумовлені правом, рішення, дії, вчинки. За другою – це різновид документів, які виходять з відповідних органів.

Наукові дискусії з цього приводу завершилися висновком про те, що у філософсько-теоретичному вимірі тер-

мін "акт" має два значення: а) значення юридичного факту – рішення, дії, вчинки суб'єкта публічного адміністрування; б) значення офіційного документа, чи іншого "місця перебування" юридичних норм, пристосованого для вираження і закріплення результатів "опрацювання" юридичних фактів. Крім документів, таким "місцем перебування" норм можна вважати електронні носії, "хмарові" технології, конклюдентні дії, вербальні заяви [4].

Обидва поняття акта знаходяться у нерозривному зв'язку і у практичній діяльності не розмежовуються. Так, прийняття норм права (юридичний факт) супроводжується виданням постанов, рішень, правил, які узагальнюються у понятті "нормативний акт". Юридичний факт прийняття особою присяги державного службовця (ст. 18 Закону України від 17 листопада 2011 року "Про державну службу") закріплюється наступними нормами: а) виголошенням присяги у присутності державних службовців самостійного структурного підрозділу; б) підписанням тексту присяги із зазначенням дати її складення; в) приєднанням підписаного тексту до особової справи державного службовця; г) вчиненням запису у трудовій книжці державного службовця.

За необхідності відмежувати у публічному адмініструванні акти-дії (юридичні факти) від актів, у яких виражаються і закріплюються результати "опрацювання" дій (юридичних фактів), вбачається доречним застосування термінів: а) акт-дія; б) місце перебування юридичних норм.

У той же час процес накопичення знань про акти публічного адміністрування як головну форму зовнішнього вираження змісту функціонування відповідних структурних утворень свідчить, що акти-дії і акти-перебування юридичних норм знаходяться в інтегративних зв'язках і їх окреме застосування у практичній діяльності неможливе.

З цього приводу доречно привернути увагу до позиції професора Оксфордського університету Д. Галлігана, який свого часу зазначив, що конкретні адміністративні дії (за нашою термінологією – "акти публічного адміністрування") є загальним поняттям для актів (у нашому випадку – "місце-перебування юридичних норм") і рішень (у нашому випадку – "юридичні факти" або "акти-дії") [5, с. 95].

Таким чином, рівень інтеграції актів-дій і місце-перебування юридичних норм дозволяє визнати: а) їх системну єдність і б) двоєдину правову природу актів публічного адміністрування.

Суттєве значення для ефективного наукового пошуку у зазначеній сфері та опанування наявного емпіричного і теоретичного матеріалу має термінологічне забезпечення накопичених знань.

У нормах права, наукових і навчальних джерелах використовується декілька термінологічних конструкцій щодо розуміння актів публічного адміністрування. Крім терміна "акт публічного адміністрування", їх позначають як акти публічної адміністрації, акти органів публічної адміністрації, акти суб'єктів публічного права, акти орга-

нів суб'єктів публічного права, акти адміністративних органів, адміністративні акти тощо.

Цілком природно, що у такій ситуації виникло питання про співвідношення існуючих термінів і відповідних понять. З низкою застережень і уточнень можна вважати, що терміни: 1) акт публічного адміністрування; 2) акт публічної адміністрації; 3) акт органу публічної адміністрації; 4) акт суб'єкта публічного права; 5) акт органу суб'єкта публічного права; 6) акт адміністративного органу – позначають близькі за сутністю і змістом поняття.

Дещо інша ситуація з терміном "адміністративний акт". Перш за все зазначимо, що він не є новелою для сучасного адміністративного права. Ним оперують у своїх дослідженнях такі відомі адміністративісти, як В. М. Гессен (1908), А. І. Єлістратов (1914), М. Д. Загряцков (1925), Д. М. Бахрах (1996), Ю. М. Старілов (2007) та інші.

Аналіз їх поглядів дає підстави для двох висновків. Перший: вони однаково розуміють під адміністративним актом – дію, рішення, юридичний факт. Другий: вони не спромоглися досягти монотипного розуміння предмета такої дії (адміністративного акту). З цього питання встановлено існування двох точок зору.

Відповідно до першої, "адміністративний акт" – це будь-який акт у межах компетенції адміністративного органу (А. І. Єлістратов), узагальнена назва індивідуальних і нормативних актів

(Д. М. Бахрах), управлінське рішення, юридичний факт управлінського змісту (Ю. М. Старілов). Відповідно до другої (В. М. Гессен, М. Д. Загряцков) – це акт, яким врегульовано конкретний одиничний випадок.

Звернення до зарубіжного досвіду показує, що у законодавстві країн Західної Європи термін "адміністративний акт": а) є загальнозживаним, б) позначає різні за змістом поняття.

У Франції під адміністративним актом розуміється все те, що виходить від адміністрації й має публічний характер. Вони можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів законодавство цієї країни відносить і адміністративні угоди [6, с. 62].

Законодавство Німеччини визнає адміністративним актом будь-яке розпорядження, рішення або інше владне діяння адміністративного органу, яке спрямоване на врегулювання одиничного випадку в галузі публічного права і має прямі правові наслідки зовнішнього характеру. Адміністративними актами визнаються також загальні розпорядження, які звернені до відповідного кола осіб (облаштування зупинки транспорту, перейменування вулиці, встановлення дорожніх знаків) [7, с. 35].

Що стосується українських нормативних джерел, то привертає увагу два випадки використання терміна "адміністративний акт". По-перше, він присутній в Адміністративному кодексі УСРР 1927 року. За наведеним у цьому

документі змістом поняттям "адміністративний акт" охоплюються інструкції, обіжники і обов'язкові постанови. Тобто кодекс вважає адміністративними актами документи нормативного і індивідуального характеру.

По-друге, 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 та захист її прав і законних інтересів та (або) на виконання нею визначених законом обов'язків.

У цьому випадку "адміністративний акт" це дія, спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи.

Таким чином, акти публічного адміністрування – це юридична форма, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації. Приймаються такі акти на виконання Конституції та законів України і в межах компетенції відповідного органу – суб'єкта публічного права¹.

Акти публічного адміністрування відрізняються від цивільно-правових правочинів², актів цивільного стану³, угод у сфері кримінального права, актів громадських організацій.

На відміну від них, важливою особливістю актів публічного адміністрування є односторонні владні волевиявлення конкретних суб'єктів публічного права та їх посадових осіб.

¹Цивільний кодекс України (ст. ст. 2, 81) відносить до суб'єктів публічного права державу Україна, Автономну Республіку Крим, територіальні громади, а також юридичних осіб, які створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (юридичні особи публічного права).

²Поняття правочину детально розглядає гл. 16 Цивільного кодексу України. Відповідно до ст. 202 правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Ст. 203 розрізняє односторонні правочини і договори (двосторонні чи багатосторонні правочини). Одностороннім правочин визнається у разі, якщо для виникнення, припинення або іншої видозміни цивільних прав і обов'язків достатньо волевиявлення однієї сторони (наприклад, волевиявлення спадкодавця-заповідача при складанні заповіту). Двосторонній або багатосторонній правочин є договором. Договір – це домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (ст. 626). Договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору (ст. 638). Цивільний кодекс України регламентує такі договори: договір приєднання, публічний договір, попередній договір, договір на користь третьої особи, договір про управління цим майном, засновницький договір, договір про збільшення позовної давності, договір поруки, договір застави, договір купівлі-продажу.

³Актами цивільного стану є народження фізичної особи, встановлення її походження, набуття громадянства та вихід з нього, досягнення відповідного віку, надання та обмеження дієздатності, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, зміна імені, інвалідність, смерть тощо.

Важливою особливістю системи актів, як загальної форми публічного адміністрування, є її поліструктурність. Вона виражається у тому, що ця система складається з декількох підсистем. Кожна підсистема – сукупність однотипних актів, які утворюють відносно самостійні форми публічного адміністрування.

Адміністративно-правова наука відповідно до потреб практики функціонування розгалуженої системи публічної адміністрації створила класифікаційні групи цих форм на підставі двох критеріїв.

Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: а) правові форми і б) неправові форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних і індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо.

Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративна правотворчість; 2) прийняття

ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій.

У літературних джерелах форма прийняття нормативних актів називається по-різному: встановлення норм права, видання нормативних актів, адміністративна правотворчість, адміністративна нормотворчість. Її основним призначенням є виконання законів, а також інших актів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Так, Закон "Про дорожній рух" від 30 червня 1993 року визначає правові основи створення безпечних і комфортних умов для учасників руху. З цією метою він надає Кабінету Міністрів України право визначати єдиний порядок організації та безпеки дорожнього руху (ст. 4). Одночасно Закон встановлює, що питання організації руху та його безпеки регулюються Правилами дорожнього руху, що затверджуються Кабінетом Міністрів (ст. 41).

Як правило, повноваження суб'єктів публічної адміністрації щодо встановлення загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів (норм права), тобто повноваження щодо самостійності (на основі законів і на виконання законів) правотворчості, за-

кріплюються у відповідних нормативних документах. Так, положення про будь-яке міністерство містить норми, які передбачають, що воно в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання. Більш того, у передбачених законодавством України випадках рішення міністерства можуть бути обов'язковими для виконання іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами і установами. В разі потреби міністерство видає спільні разом з іншими органами влади акти.

За допомогою такої нормотворчості конкретизуються і деталізуються загальні норми законів без зміни їх смислу. Забезпечуються умови для найбільш гнучкої й ефективної реалізації передбачених законами правил, з урахуванням особливостей місця і часу їх виконання.

Встановлення у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності норм підзаконного характеру виражається у виданні нормативних актів. Такі нормативні акти, як правило, встановлюють конкретні права, обов'язки, і відповідальність учасників суспільних відносин, містять обмеження і заборони, передбачають юридичні гарантії забезпечення законності і дисципліни, регламентують взаємодію різних (господарюючих, правоохоронних та інших) суб'єктів.

Прийняття ненормативних актів. Індивідуальні акти публічної адміністрації (видання індивідуальних актів, застосування норм права, видання не-

нормативних актів, адміністративне розпорядництво) посідають важливе місце у забезпеченні діяльності публічної адміністрації. Саме за допомогою юридичних актів індивідуального характеру загальні юридичні норми застосовуються до конкретних обставин суспільного життя.

Отже, застосування норм адміністративного права – це видання індивідуального юридичного акта, що вирішує конкретну справу, персонально визначає поведінку адресата, видається уповноваженим органом у встановленому порядку.

Індивідуальні акти публічної адміністрації мають такі ознаки:

- 1) вони носять індивідуальний характер. Індивідуальність виявляється, по-перше, в тому, що такий акт розв'язує цілком визначене й конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який має додержуватися вміщеного в акті припису;
- 2) ці акти мають юридичну природу. Про це свідчить, по-перше, те, що їх видання породжує правові наслідки; по-друге, те, що їх видання є часткою компетенції відповідних суб'єктів, яка нормативно регламентована; по-третє, те, що вони є обов'язковим для всіх, кому адресовані.

Слід зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Тобто сам акт може бути звернений до однієї особи, а приписи, що містяться в ньому, – до іншої. Наприклад, наказ про нагородження цінним подарунком безпосередньо звернений до однієї

особи, яка таким подарунком нагороджена. Водночас вміщені в ньому владні приписи стосуються органу, що зобов'язаний цей подарунок видати;

3) такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) – суб'єкта застосування норм адміністративного права. Ця обставина залишається в силі й у разі якщо акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги;

4) акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин.

За своєю сутністю індивідуальний акт застосування норм права – це оформлене у вигляді індивідуального припису рішення компетентного суб'єкта з приводу конкретної життєвої обставини.

Прикладами таких актів є: укази про присвоєння рангу державного службовця; присудження премій, почесних звань тощо; призначення і переведення суддів; накази про призначення на посаду, звільнення з посади, надання відпустки, допомоги, пільг, зарахування до резерву на висунення, документи про утворення управлінських структур, постанови про вирішення справ щодо адміністративних правопорушень, розгляду скарг громадян тощо.

Укладання адміністративних договорів. Адміністративний договір – це система взаємних зобов'язань між на-

званими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання.

Розуміння сутності адміністративного договору дає його порівняння з класичним цивільно-правовим договором. У цивільному праві договірні відносини формуються на підставі вільного волевиявлення сторін. Кожна із сторін сама вирішує питання доцільності прийняття на себе відповідних зобов'язань. Прийняти або не прийняти пропозиції щодо встановлення договірних відносин є правом кожної зі сторін.

Зовсім інша ситуація виникає в умовах адміністративного договору. Головною діючою особою такого договору є держава. Вона визначає предмет договору і учасників договірних відносин. З цього приводу приймається адміністративно-правовий акт. Визначені у такому акті сторони домовляються щодо засобів, які б дали змогу об'єднаними зусиллями вирішити завдання, поставлені перед ними державою.

Таким чином, в адміністративному договорі інтегруються функції держави і функції сторін.

До функцій держави належать: а) визначення завдання; б) вибір виконавців; в) прийняття управлінського акта, яким сторони зобов'язуються до вступу у договірні відносини; г) встановлення відповідальності сторін за відмову від участі у договірних відносинах; д) оцінка діяльності сторін і юридичне визнання того, що поставлене завдання вирішене.

Функціями сторін є: а) вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставленого завдання; б) розробка механізму спільного використання цих засобів; в) визначення ролі та місця кожної зі сторін у цьому механізмі; г) прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених межах і за узгодженою схемою; д) встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань; е) юридичне оформлення договірних відносин.

У 2005 році ця форма публічного адміністрування отримала нормативне закріплення. Норми щодо адміністративних договорів з'явилися у Кодексі адміністративного судочинства України. Так, стаття 3 містить визначення адміністративного договору: "Адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди".

Вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До цієї форми насамперед слід віднести різні реєстрації. Наприклад, реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо.

Донині сутність та юридична природа реєстраційних дій повністю не з'ясована. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення, її

роль головним чином полягає у тому, щоб підтвердити юридичні факти.

Очевидним є те, що акт реєстрації – це рішенням компетентного органу, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юридично значущих дій належать: прийняття присяги, службове атестування тощо.

Здійснення організаційних дій. Організаційні дії – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підняти рівень організації праці і виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій можна віднести різні інструктування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо.

Виконання матеріально-технічних операцій. Виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовані на утворення нормальних умов

для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.

Список використаних джерел:

1. Аристотель. Физика / Аристотель [пер. В. П. Карпова]. – М. : Соцэкгиз, 1936. – 228 с.

Колпаков В. К. Понятие форм публичного администрирования.

В статье раскрываются формы публичного администрирования, их сущность. Исследовано юридическую природу административного акта.

Ключевые слова: форма, публичное администрирование, административный акт.

Kolpakov V. Concept of Forms of the Public Administration.

In this article the concept and the essence of the forms of public administration are being revealed. The author also studies the legal nature of the administrative act.

Keywords: form, public administration, administrative act.

2. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

3. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1156 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 88. – Ст. 3199.

4. Брэбан Г. Французское административное право: под ред. и со вступ. сл. С. В. Боботова / Г. Брэбан – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.

5. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные тенденции / Д. Галлиган. – М. : Юристь, 2002. – 410 с.

6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

7. Административно-процессуальное право Германии : пер. с нем. / [В. Бергман, введ., сост.]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2012