

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.15>

ЩОДО ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ»: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

Маркова Олена Олегівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри юридичних дисциплін

(Сумська філія Харківського

національного університету внутрішніх

справ, м. Суми, Україна)

У статті автор висвітлює питання, пов'язане з формами об'єктивізації результатів адміністративної процедури. У всіх європейських країнах інститут адміністративної процедури врегульовано на законодавчому рівні (закон або кодекс), прямо закріплена форма, у якій об'єктивується результат діяльності (дій) органів в адміністративну процедуру. З огляду на необхідність розвитку нашої держави в європейському напрямі, принципово важливо враховувати підходи до розгляду цього питання в країнах Європейського Союзу. Автор використовує компаративістський підхід у питанні огляду й дослідження чинних форм об'єктивізації результатів процедури, закріплених у європейських законодавчих актах про адміністративну процедуру. Об'єктом огляду є законодавство й доктринальні концепції таких країн, як Польща, ФРН та США. Органи публічної адміністрації в особі посадових осіб у кожному конкретному випадку залежно від суті адміністративної справи вибирають форму, у якій буде відображатися результат їхньої діяльності. Складником правозастосовної діяльності вищевказаних органів є адміністративно-процедурна діяльність, яка здійснюється в установлених формах і відповідними методами. Основним нормативно-правовим актом у Польщі, який регламентує питання, пов'язане з оформленням результатів проведення адміністративної процедури, є Кодекс адміністративного провадження. Проаналізувавши положення Кодексу, можемо виділити три форми: адміністративне рішення, постанову й угоду. Аналізуючи Закон ФРН про адміністративну процедуру на предмет форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури, відзначимо, що вони залежать від виду адміністративної процедури: результати формальної процедури й неформальної відображаються в адміністративному акті, публічно-правовій угоді, а процедури затвердження планів – у постанові.

Ключові слова: форма об'єктивізації результатів адміністративної процедури, адміністративний акт.

REGARDING THE CONCEPT OF “ADMINISTRATIVE ACT”: COMPARATIVE LEGAL APPROACH

Markova Elena Olehivna,
Candidate of Law Science,
Associate Professor,
Associate Professor at the Department
of Legal Disciplines
(Sumy branch of Kharkiv National
University of Internal Affairs,
Sumy, Ukraine)

In the article the author covers the issue related to the forms of objectification of the results of the administrative procedure. In all European countries, the institution of administrative procedure is regulated at the legislative level (law or code), which directly enshrines the form in which the result of the activities (actions) of the bodies in the administrative procedure. Given the need for the development of our country in the European direction, it is essential to take into account the approaches to this issue in the European Union. The author uses a comparative approach to the review and study of existing forms of objectification of the results of the procedure, enshrined in European legislation on administrative procedure. The object of the review is the legislation and doctrinal concepts of such countries as Poland, Germany and the USA. Public administration bodies represented by officials in each case, depending on the nature of the administrative case, choose the form in which is carried out in the prescribed forms and appropriate methods.

The activity of the bodies in the administrative procedure is carried out with the help of administrative-procedural form, which is associated with positive actions, the resolution of undisputed individual cases, with the adoption of individual law enforcement administrative acts. The main normative legal act in Poland, which regulates the issue related to the registration of the results of the administrative procedure is the Code of Administrative Procedure.

After analyzing the provisions of the code, we can distinguish three forms: administrative decision, resolution and agreement. It is in them that the result of the administrative procedure materializes.

Analyzing the German Law on Administrative Procedure for forms of objectification of the results of administrative procedure, we note that they depend on the type of administrative procedure: the results of formal and informal procedures are reflected in the administrative act? Public agreement and procedures for approval of plans in the resolution.

Key words: form of objectification of results of administrative procedure, administrative act.

Діяльність органів у рамках адміністративної процедури є правозастосовною, оскільки спрямована на встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав та обов'язків – і їх реалізацію шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовного акта. Правовий результат діяльності органів публічної адміністрації відображається в прийнятті адміністративного акта (індивідуального акта управління), який є однією з форм публічного (державного) управління – діяльності органів публічної адміністрації.

Використовуючи компаративістський підхід, ми звернемося до зарубіжного законодавчого та доктринального досвіду з метою проведення огляду й аналізу чинних форм об'єктивізації результатів процедури.

У законодавстві європейських країн про адміністративну процедуру використовується поняття «адміністративний акт», проте його зміст різний. Наприклад, у Франції практично все, що виходить від адміністрації й має публічний характер, уважається адміністративним актом, який може бути односторонніми, двосторонніми або багатосторонніми, індивідуальними і нормативними. До адміністративних актів – *acte administratif* – у Франції зараховують й адміністративні договори [1, с. 240] (як бачимо, широке тлумачення поняття). Хоча не виключено, що в цьому разі 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*). Однак у більшості країн Європи адміністративними актами є тільки індивідуальні рішення.

У законодавстві ФРН поняття адміністративного акта – *Verwaltungsakt* – є центральною категорією адміністративно-правової доктрини, під ним розуміється «будь-яке розпорядження, рішення, спрямоване на врегулювання окремого випадку у сфері публічного права, яке здійснюється органом влади й має безпосередні зовнішні правові наслідки» [2, с. 38]. У Польщі під адміністративним актом розуміють владну юридичну дію адміністративного органу, спрямовану на виникнення конкретних, індивідуально визначених юридичних наслідків [3]. Загалом у підходах до розуміння поняття адміністративного акта в Європі домінує саме німецька доктрина.

Зокрема, у документах Ради Європи, Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини під поняттям «адміністративний акт» розуміють будь-яке індивідуальне рішення: а) прийняте під час здійснення публічної влади; б) має характер прямої дії й правомірно чи неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) не є актом, який виконується під час здійснення судових функцій [4].

Отже, у дослідженні під поняттям «адміністративний акт» розуміємо індивідуальний акт, який спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків особи (осіб). Розглянемо й проаналізуємо законодавство та доктрину європейських країн Польщі, Німеччини, Франції та США на предмет закріплення різних форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури.

У Польській доктрині використовується загальне поняття *Rozstrzygnięcia*, що в перекладі означає рішення, прийняте на підставі положень Кодексу адміністративного провадження (далі – КАП), яке є не тільки однією з основних форм урегулювання адміністративної справи (дозволу), а також може використовуватися для вирішення питань, що виникають у ході адміністративного провадження. Рішення залежно від змісту може називатися так: *decyzję administracyjną* – адміністративне рішення, *postanowienia*, *ugoda* – договір [5].

Основною формою вирішення адміністративної справи, що повністю або частково припиняє розгляд в адміністративному провадженні, є адміністративне рішення, яке приймається органом публічної адміністрації в результаті розгляду конкретної адміністративної справи – *załatwia sprawę*. Відповідно до положень КАП, ст. 104 § 1, адміністративний орган веде розгляд у справі, яка належить до його компетенції, що закінчується прийняттям рішення. Будь-яка адміністративна процедура повинна бути належним чином завершена шляхом прийняття адміністративного рішення, незалежно від того хто ініціював початок адміністративної процедури, обов'язком органу є її належне проведення й остаточне врегулювання. У польській доктрині під адміністративним рішенням *decyzję administracyjną* розуміють кваліфікований адміністративний акт, який характеризується односторонністю, зовнішнім характером, індивідуальністю й конкретною формою, приймається за результатами адміністративної процедури. Учені виділяють три концепції «адміністративного рішення»:

матеріальну, формальну й теоретичну концепції [4]. Відповідно до формальної, це кваліфікований, односторонній, владний адміністративний акт, що є проявом волі органу публічної адміністрації – organu administracji publicznej, приймається на підставі норм адміністративного права, урегульовує конкретну справу в адміністративному провадженні; згідно з матеріальною концепцією, це рішення, яке приймається відповідно до положень Кодексу, незалежно від того чи визначає це рішення права й обов'язки сторін; відповідно до теоретичної концепції, це рішення про застосування норма адміністративного права, що дає змогу виключити його зі сфери дії актів загального й абстрактного характеру. Також немає сумнівів у тому, що характер (адміністративний характер) адміністративного акта визначається його змістом, а не найменуванням, тому адміністративним рішенням вважається дозвіл на продаж алкогольних напоїв, дозвіл на зброю, видану компетентним органом поліції, концесія для конкретних видів комерційної діяльності (наприклад, для виробництва й продажу вибухових речовин, зброї та боєприпасів, а також продуктів і технологій для військових або поліцейських цілей), постанова. Адміністративне рішення є актом застосування норм права, тому воно має містити обґрунтування (фактичне та юридичне) норм матеріального права щодо конкретної адміністративної справи. Зміст фактичного та юридичного обґрунтування мають бути взаємопов'язані. Вимоги до оформлення та реквізити адміністративного рішення закріплені в ст. 107 КАП. Адміністративне рішення вступає в силу після закінчення строку на апеляцію – 14 днів з дня прийняття рішення.

Рішення в рамках загальної адміністративної процедури також може бути прийнято у формі постанови (w formie postanowienia). Постанова відрізняється від адміністративного рішення (decyzji administracyjnej) предметом. Постанова не вирішує адміністративну справу, що є предметом провадження, а отже, не визначає права й обов'язки сторін у сфері матеріального права; у ній відображаються процедурні питання, які виникають у ході провадження (порушення справи, зупинення провадження). Постанова може бути оскаржена протягом 7 днів з дати його прийняття. Скарга подається до вищої інстанції через орган, який розглядав справу. Вимоги до оформлення постанови закріплені в ст. 124 КАП.

З метою забезпечення демократизації адміністративного провадження в Кодекс адміністративного провадження Польщі введений інститут адміністративної угоди, який регулюється ст. ст. 13 і 114–122. Адміністративна угода є альтернативною формою врегулювання адміністративної справи, еквівалентом адміністративного рішення. Відмінність у тому, що адміністративне рішення є актом органу публічної адміністрації, а угода – актом сторін адміністративного провадження. Згідно зі ст. 104 КАП, орган публічної адміністрації вирішує справу (załatwia sprawę) шляхом винесення рішення, якщо інша форма не передбачена Кодексом. Угода як форма вирішення справи передбачена ст. 13 КАП: «... адміністративна справа, у якій беруть участь сторони з конфліктуючими інтересами, може вирішуватися шляхом урегулювання в органі публічної адміністрації за допомогою адміністративної угоди». Обов'язком органу публічної адміністрації є дії, які спрямовані на спонукання сторін до врегулювання адміністративної справи за допомогою укладення адміністративної угоди. Адміністративна угода як форма вирішення адміністративної справи введена в КАП з метою зміцнення позиції сторони в адміністративному провадженні у відносинах з органом публічної адміністрації. Угода укладається між сторонами адміністративного провадження в адміністративній справі та затверджується органом, який розглядає цю справу, замінюючи адміністративне рішення. Сутність угоди полягає в тому, що сторони йдуть на взаємні поступки щодо прав та обов'язків, які є предметом роз-

гляду. Умови укладення адміністративного угоди в адміністративному провадженні відображаються в ст. ст. 114, 115 і 116.

Угода може бути укладена як у першій інстанції, так і в другій – апеляційному провадженні – до тих пір, поки орган не винесе рішення у справі. Ініціатива в укладанні угоди може виходити як від органу публічної адміністрації, так і від сторін провадження. Сторони можуть у будь-який час відмовитися від наміру укласти угоду, вони повинні повідомити про це орган і не зобов'язані доводити свою позицію. Можливість урегулювання справи шляхом укладення угоди є проявом принципу доступності. У статті 117 КАП закріплено вимоги до умов та оформлення угоди. Угода затверджується органом, який проводить виробництво, шляхом винесення постанови.

Затвердження угоди органом є умовою його юридичної сили. Постанова про затвердження або про відмову в затвердженні є оспорюваною. Затверджена угода має ті самі юридичні наслідки, що й адміністративне рішення.

Отже, основним нормативно-правовим актом, який регламентує питання, пов'язане з оформленням результатів проведення адміністративної процедури, є КАП. Проаналізувавши положення Кодексу, можемо виділити три форми: адміністративне рішення, постанову й угоду. Саме в них матеріалізується результат проведення адміністративної процедури.

Перейдемо до розгляду німецького Закону про адміністративну процедуру [6]. Аналізуючи положення цього Закону на предмет закріплення форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури, необхідно відзначити, що в законі закріплено три форми залежно від виду адміністративної процедури: адміністративний акт (формальна й неформальна процедура), публічно-правова угода, постанова (процедура затвердження планів). У Німеччині важливою формою діяльності адміністрації є видання адміністративних актів. У статті 35 Закону про адміністративне провадження дається визначення поняття: адміністративний акт – будь-яке розпорядження, рішення або інша владна дія адміністративного органу, що спрямоване на врегулювання одиничного випадку у сфері публічного права й має прями правові наслідки зовнішнього характеру. За допомогою обмеження поняття адміністративного акта з його числа виключаються всі приватноправові, фіскальні заходи адміністративних органів і політичні, конституційні, урядові акти. Адміністративний акт може бути виданий у письмовій, електронній, усній або іншій формі з обов'язковим обґрунтуванням. Закон ФРН про адміністративну процедуру закріплює низку положень, які детально регулюють питання, пов'язані зі скасуванням, відкликанням, нікчемністю й оскарженням адміністративного акта (правомірного негативного, протиправного). Підставою для скасування акта є тільки протиправний адміністративний акт, відповідно до статті 48. Адміністративний акт вважається протиправним, якщо в процесі прийняття органи не дотримувалися умови правомірності, у подальшому помилковий акт не був ні виправлений, ні скасований. Однак протиправний адміністративний акт не може розглядатися як недійсний. Підставою для відкликання є прийняття правомірного негативного адміністративного акта і правомірного позитивного адміністративного акта (якщо прямо передбачено Законом, ч. 2 ст. 49). Відповідно до вимог абзацу 2 § 43 Закону про адміністративну процедуру, адміністративний акт має силу, поки він не буде відкликаний, скасований. Наведене положення стосується як правомірного, так і протиправного актів. § 43 в поєднанні з § 44 вказаного Закону встановлює недійсність адміністративного акта, тільки якщо він містить особливо помилку й через це є нікчемним.

Наступною формою, у якій об'єктивуються результати процедури щодо затвердження планів, є постанова. Адміністративний орган, який затверджує план, вино-

сить постанову про затвердження плану. У випадках, передбачених у ч. 6 ст. 74, замість постанови про затвердження плану, може бути видано дозвіл на здійснення плану. Постанова має бути видана компетентним органом у встановленому законом порядку й із дотриманням формальних вимог.

Наступною формою об'єктивізації результатів адміністративної процедури є публічно-правовий договір, який укладається з особою, щодо якої він в іншому випадку видав би адміністративний акт. Необхідно додати, що публічно-правовий договір, за змістом частини 2 § 54, на підставі якого в разі відповідного оцінювання обставин справи наявна невизначеність усувається за допомогою взаємних поступок (мирова угода), може бути укладений, якщо адміністративний орган вважає доцільним укласти мирову угоду для усунення невизначеності. Положення цього Закону діють, якщо § 54–61 не встановлено інше. Додатково застосовуються положення німецького Цивільного уложення.

Аналізуючи Закон ФРН про адміністративну процедуру на предмет форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури, відзначимо, що вони залежать від типу адміністративної процедури: результати формальної й неформальної процедур відображаються в адміністративному акті, публічно-правовій угоді, а процедури затвердження планів – у постанові.

Аналізуючи положення американської АРА на предмет закріплення форм, у яких відображаються результати проведення адміністративної процедури, відзначимо такі поняття: «правила» – rules, «наказ» – order, які приймаються за результатами неформальної та формальної нормотворчості [7]. Виходячи із цих понять, можемо зробити висновок, що вид рішень агентств залежить від виду нормотворчості. Результатом неформальної нормотворчості є розроблення і прийняття правила агентством, а формальної – винесення судового рішення, яким вирішується спір і в деяких випадках може встановлюватися політика агентства. Загалом АРА передбачає, що все, що не є правилом, є наказом, а процес вироблення розробки наказу є судовим рішенням. Steven J. Cann в американському адміністративному праві виділяє формальні й неформальні нормотворчі рішення, просто рішення, які приймаються без будь-якої процедури [8, с. 20]. Це нерегульовані рішення, які не підпадають під дію Закону про адміністративну процедуру, вони підпадають під поняття неформальної діяльності агентства – informal agency activity. Форма рішення агентств також залежить від виду агентської діяльності. Аналізуючи АРА, американські вчені виділяють чотири види агентської діяльності, які засновані на двох дихотоміях: нормотворчість і судові рішення; формальна й неформальна нормотворчість. Правила, які прийняті агентством згідно з дискреційними повноваженнями, можуть змінюватися й скасовуватися. Однак для цього агентство зобов'язане дотримуватися вимог АРА щодо застосування процедури «повідомлення та коментарів», закріплених у § 553.

Отже, у США форма об'єктивізації результатів залежить від виду нормотворчості, у рамках неформальної нормотворчості агентства приймають правила, формальної – наказ у формі судового рішення. Вид агентських рішень також залежить від діяльності агентства, яка здійснюється в рамках формальної й неформальної нормотворчості.

Список використаних джерел:

1. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 241 с.
2. Про адміністративну процедуру : Закону ФРН від 25.05.1976. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/>.

3. Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W. Polskie praw administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956. 320 s; Ziemiński K. Formy prawne działania administracji publicznej, [w:] Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego / pod red. J. Posłusznego. Przemyśl, 2003. 150 s.
4. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.
5. Kodeks postępowania administracyjnego: Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj>.
6. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений / пер. с нем. В. Бергманн, введ., сост. 2-е изд., перераб. Москва : Инфотропик Медиа, 2013. 288 с.
7. Administrative Procedure Act 1946. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>.
8. Steven J. Cann. Administrative Law. 4th ed. Sage Publication, 2006. 645 p.