

Чернишова В. Ю.,
аспірант кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ПРОЦЕСУАЛЬНА ПІДСТАВА ПРИТЯГНЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

ADMINISTRATIVE ACTS AS PROCEDURAL GROUND FOR BRINGING THE SUBJECTS OF POWER TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY

У статті розглядаються особливості правової природи адміністративних актів, місце у системі актів держави, рівень вітчизняного та європейського нормативного регулювання досліджуваної проблематики. Окрему увагу приділено питанню підстав адміністративної відповідальності та виявленню причинно-наслідкового зв'язку між адміністративними актами та завданнями адміністративного судочинства. Запропоновано ефективні заходи для вирішення визначеної проблематики.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративна відповідальність, суб'єкти владних повноважень, адміністративне судочинство, підстави відповідальності.

В статье рассматриваются особенности правовой природы административных актов, их место в системе актов государства, уровень отечественного и европейского нормативного урегулирования исследуемой проблематики. Отдельное внимание уделено вопросу оснований административной ответственности и выявлению причинно-следственной связи между административными актами и заданиями административного судопроизводства. Предложено эффективные действия для разрешения определенной проблематики.

Ключевые слова: административный акт, административная ответственность, административное судопроизводство, основания ответственности.

The features of legal nature of administrative acts, their place in the system of acts of the state and the level of the national and european normative adjusting of the investigated range of problems are examined in the article. Separate attention is spared to the issue of grounds of administrative responsibility and identifying of cause-effect connection between administrative acts and tasks of the administrative proceedings. Effective events offer for the solving of certain range of problems.

Key words: administrative acts, administrative responsibility, subjects of power, administrative proceedings, grounds of administrative responsibility.

Постановка проблеми. Нормою статті 3 Основного Закону нашої держави гарантується найвища соціальна цінність людини, її життя та здоров'я, честі та гідності, недоторканності і безпеки. Водночас завданням адміністративного судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень (ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [6]. На жаль, основними інтересами вітчизняної правової системи тривалий час був захист інтересів держави та її інституцій. Значний вплив на такі тенденції у суспільно-правовому житті відіграв радянський період існування нашої держави. Сьогодні ситуація у розрізі формування правової ідеології докорінно змінилася, основним об'єктом захисту стала приватна особа. Такий підхід абсолютно гармонійно корелюється із загальноєвропейськими тенденціями розвитку правової доктрини. Проте ідеологічних настроїв часто замало для реалізації поставлених цілей перед законодавцем, саме тому дотепер існують значні прогалини як у нормах статей закону, так і у праворозумінні. Захист прав, свобод а інтересів особи є пріоритетним напрямом удосконалення європейського законодавства, а тому і напрямом гармонізації вітчизняного.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням, що стосуються тематики адміністративних актів, приділяли увагу такі вчені-адміністративісти, як С. Єлістратов, В. Авер'янов, В. Тимошук, В. Бевзенко, Р. Мельник, В. Колпаков, І. Коліушко, Р. Куйбіда, Е. Шмідт-Ассман та інші. Оскільки проблематика роботи багатокomпонентна, то варто згадати також дослідників права С. Алексєєва, В. Нерсесянца, С. Архіпова, В. Красавчикова, Ю. Тихомирова, В. Чабан та ін. Що стосується питання адміністративної відповідальності суб'єктів владних повноважень за порушення прав, свобод та інтересів особи, то воно залишається сьогодні найбільш відкритим.

Мета статті. Автором пропонується з'ясувати природу та зміст поняття «адміністративний акт», дослідити зв'язок між правореалізацією у вигляді адміністративного акту та процесуальною підставою для відповідальності суб'єктів владних повноважень перед особою, визначити шляхи подолання наявних прогалин у законодавстві.

Виклад основного матеріалу. Сучасний нормативний стан визначення статусу суб'єктів владних повноважень досить суперечливий, проте КАС України надає доволі широкий критерій відмежування від інших учасників публічних відносин, зокрема здійснення такими суб'єктами публічно-владних управлінських функцій, що є специфічною, характерною для виключного кола

суб'єктів, діяльністю. Однією з форм такої діяльності є адміністративний акт. Сьогодні відсутнє чітке нормативно-правове регулювання визначення адміністративного акту, як і не узгодженими наукові підходи до тлумачення змісту цієї правової категорії. Етимологічно акт можна розглядати як дію або ж як документ (з лат – «act» та «actus» відповідно). Ці два ключові поняття власне і формують нормативний підхід до визначення правової категорії адміністративного акту. Суб'єкт владних повноважень через здійснення публічно-владних управлінських функцій фактично застосовує норми права у конкретних ситуаціях, тобто реалізує діяльність із правозастосування. Правозастосуванням є реалізацією правових норм у передбачених правом випадках і у визначеній ним формі правореалізувальних дій державного органу (чи посадової особи), що здійснюється в межах його компетенції щодо вирішення конкретних правових справ і прийняття відповідних правових рішень [10, с. 483]. Аналізуючи запропоноване визначення, можна дійти висновку, що адміністративним актом буде правореалізувальна дія, тобто та, що спрямована на реалізацію правової норми у конкретному випадку за конкретних умов. У такому разі доречним буде згадати про термін «правозастосування». Для уникнення синонімічного перевантаження обґрунтування та розбіжностей у тлумаченні понять пропонуємо розглядати правозастосування як до терміна «правореалізація», оскільки будь-яка реалізація правової норми буде її застосуванням.

С. Алексєєв зазначає, що застосування норм права є «владною індивідуально-правовою діяльністю, що спрямована на вирішення юридичних справ і в результаті якої в тканину системи вміщуються індивідуальні приписи [1, т. 1, с. 322]. Тобто правозастосуванням, на думку С. Алексєєва, є сукупність дій (actus), результатом яких будуть адміністративні акти – індивідуальні приписи (actum). Запропоновані два розуміння правозастосування мають спільну ознаку – індивідуалізаційний характер такої діяльності. цей підхід був поширеним за часів розвитку радянської правової думки. Із такою позицією варто погодитися і сьогодні, оскільки критерій індивідуалізації не означає направлення правозастосовчої діяльності до конкретного індивіда, а скоріше індивідуально визначену (окремо дійсну, відмежовану від інших) правову ситуацію, яка потребує такого правозастосування. На підтримку запропонованої автором позиції зазначаємо, що основна відмінність адміністративних актів (таких, що зачіпають інтереси багатьох осіб) від нормативних актів суб'єктів публічної адміністрації полягає в тому, що адміністративний акт завжди має конкретних адресатів, яких можна визначити за певними ознаками, що стосується регулювання конкретного випадку [4, с. 246].

Так, в історичному контексті підходів до розуміння правової природи адміністративних актів заслуговує на окрему увагу дореволюційний підхід відомого адміністративіста С. Єлістратова. Він про-

понує використовувати поняття не адміністративних, а державних актів та поділяти їх на матеріальні (за критерієм виконуваних функцій) та формальні (за критерієм відання державних органів). Таким чином, Єлістратов зазначає, що будь-який юридичний акт, який належить до відання законодавчих установ, буде законом у формальному значенні, лише ті із зазначених актів, якими реалізується нормативна функція, будуть законами в матеріальному значенні. Тобто матеріальний критерій у такому разі проявляється через правозастосування. Так само кожен юридичний акт, який належить до компетенції адміністративної установи, буде адміністративним актом у формальному значенні (аналогічної позиції дотримується В. Тимошук, який зазначає, що прикметник «адміністративний» указує на походження акту від адміністративних органів [14]), лише ті із таких актів, якими реалізується адміністративна функція, будуть адміністративними актами у значенні матеріальному. Для уникнення суперечностей та плутанини у визначенні матеріального та формального значень адміністративного акту автор пропонує розуміти адміністративний акт лише в матеріальному значенні, а для визначення адміністративних актів у формальному значенні використовувати термін «акт управління». Таким чином, актом управління буде кожен державний акт, який належить до компетенції адміністративної установи, незалежно від виконуваної юридичної функції (однієї з трьох: законодавчої, адміністративної, судової). Адміністративним актом називатиметься лише той публіцистичний акт, через який реалізується адміністративна функція. До того ж Єлістратов дуже якісно проводить розмежування між юридичними актами державних установ та матеріальними актами, до яких зараховує акти господарської, технічної та духовної діяльності державних установ, які не мають специфічного характеру волевиявлення, що направлене на які-небудь юридичні наслідки [3, с. 158–159]. Неосяжний масив актів, які видаються (чи здійснюються) суб'єктами владних повноважень за допомогою використання підходу Єлістратова, можна вдало класифікувати та дати відповідь на питання, які конкретно акти можна відносити до категорії адміністративних. На підтвердження зазначеної думки варто вказати, що адміністративний акт є важливою формою адміністративної діяльності, є окремою формою публічного адміністрування [15, с. 386]. Основною перевагою запропонованого розмежування є виокремлення матеріального критерію, який дозволяє зрозуміти суть акту, а не обмежуватися лише його формою.

Європейський досвід нормативно-правового регулювання питання адміністративних актів зосереджено в широкому масиві загальноєвропейського та «внутрішнього» (або локального) законодавства держав-членів. Як відомо, одним із ключових понять європейського адміністративного права є публічна адміністрація, яка вступає у відносини з приватними суб'єктами через адміністративні акти. Відповідно до Резолюції (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи

про захист особи по відношенню актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року, суб'єкти публічної адміністрації зобов'язані враховувати принципи адміністративних процедур стосовно рішень, які прийняті за умов реалізації владних повноважень та які зачіпають та впливають на права, свободи та інтереси осіб [13]. Це означає, що у праві більшості європейських країн для позначення порядку діяльності публічної адміністрації, зокрема щодо прийняття адміністративних актів, використовується категорія «адміністративна процедура» [4, с. 249], а інститут адміністративних актів у європейському адміністративному просторі характеризується високим ступенем правового нормування [11, с. 53–55].

Нормою статті 5 КАС України передбачено невичерпний перелік способів захисту порушених прав, свобод та законних інтересів осіб. Серед таких способів законодавець визначає:

- визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень;
- визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій [6].

У першому випадку йдеться про скасування адміністративного акта – документа, у другому – дії. Отже, можна зробити висновок про дуалістичний нормативний підхід до тлумачення змісту поняття адміністративного акта (хоча і не варто забувати про відсутність самої дефініції). Звичайно, такий підхід є обгрунтованим, оскільки для повноцінної реалізації завдань адміністративного судочинства необхідно максимально передбачити можливі обставини, за яких можливим буде порушення прав, свобод та законних інтересів осіб. Підтримуємо підхід, запропонований В. Тимощуком, за яким адміністративні акти за формою волевиявлення можуть бути письмовими, усними та вчиненими у формі дій [4, с. 247].

Для відповіді на поставлені у роботі питання варто з'ясувати природу та сутність процесуальної підстави, загальним щодо якої буде поняття підстави. Останнє є загальноправовим та використовується для всіх видів правовідносин. Підстава (як правове явище) є видом юридичних фактів, які виступають такими фактами реального життя, з якими норми права пов'язують настання юридичних наслідків [9, с. 50].

Близьким до поняття «підстава» є поняття «умова». На думку С. Алексєєва та С. Архіпова, поділ юридичних фактів на підстави та умови є умовним, оскільки у теоретичному відношенні він дає змогу розкрити конкретну функцію відповідного явища в механізмі правового регулювання [2, с. 176]. Щодо цього є й інша позиція, відповідно до якої юридичні умови – обставини, що мають юридичне значення для настання правових наслідків, але пов'язаних з останніми не безпосередньо, а через проміжні ланки. Наявність юридичних умов, на відміну від юридичних фактів, зазвичай презюмується [5, с. 21].

Підстава (як юридичний факт) є основою (причиною) виникнення правовідносин, зокрема відносин юридичної відповідальності. Слід погодитись із

думкою В. Колпакова, що реальна юридична відповідальність настає за наявності трьох підстав: нормативної, складником якої є норма, що закріплює склад делікту; фактичної (правопорушення); процесуальної (правозастосовний, юрисдикційний акт) [7, с. 292–293]. Наприклад, підставою для накладення на особу адміністративного стягнення у вигляді штрафу є складений уповноваженою особою органу адміністративної юрисдикції протокол про вчинення адміністративного правопорушення (процесуальна підстава), факт недотримання особою встановлених державою правил, тобто порушення санкціонованої державою правової норми (нормативна підстава), що проявляється у конкретних діях такої особи (фактична підстава). Із наведеного слідує висновок, що професор Колпаков розглядає адміністративний актодокумент як процесуальну підставу, а адміністративний акт-дію – як підставу фактичну.

Для пересічних громадян чи представників юридичних осіб, права, свободи чи інтереси яких порушено діями (в широкому розумінні) суб'єктів владних повноважень, не є критичною, яку саме назву має та чи інша підстава: особи не звертаються до права, як галузі, натомість важливим є саме норма статті закону, тобто право як законодавство. Важливу роль у захисті особи від свавілля держави відіграє саме КАС України, який за своєю суттю є процесуальною інструкцією, яким чином особа може відновити порушене становище. До того ж сьогодні процесуальний закон випереджає матеріальне нормативне регулювання, тому науковцям та практикам доводиться звертатися спочатку до процесуальної підстави для формулювання матеріального визначення адміністративного акту.

Висновки. Для високого рівня ефективності захисту осіб від порушення прав, свобод та інтересів із боку держави в особі суб'єктів владних повноважень необхідним є чітке формулювання дефініції «адміністративний акт» як зв'язувального правового інструменту для діалогу між державою та особою. Також важливим є закріплення на законодавчому рівні такої властивості адміністративного акту, як процесуальна підстава для захисту, яка передбачена у процесуальному законі. Реалізувати ці пропозиції можна шляхом прийняття профільного Адміністративно-процедурного кодексу України (Проект Закону України від 18.07.2008 р. № 2782 [12]), у якому п. 4 ст. 2 доповнити таким: адміністративний акт – це рішення (правовий акт) або дія індивідуального характеру, прийняте або реалізоване за результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, та спрямовані на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб). Запропоноване визначення узгоджується із європейським підходом до регулювання адміністративних процедур та адміністративних актів та реалізує норму статті 56 Основного Закону України, якою передбачається гарантоване державою право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями

чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб під час здійснення ними своїх повноважень, що є нормою прямої дії відповідно до статті 8 Конституції.

Саме таким чином можна уникнути суперечностей у законодавчому регулюванні та фактичній необхідності у такому нормативному закріпленні розглянутої у статті проблематиці.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х томах. Москва. Юрид. лит. 1981. Т. 1. 361 с.
2. Алексеев С.С., Архипов С.И., Корельский В.М. Теория государства и права: учеб. для юрид. вузов и факультетов. Москва. Норма, 1998. 455 с. 176
3. Елистратов А.И. Основные начала административного права. Москва. Издание Г.А. Лемана. 1914. 332 с.
4. Загальне адміністративне право: підручник. / Гриценко І. С. та ін. за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ, Юрінком Інтер, 2017, 568 с.
5. Исаков С.Б. Юридические факты в советском праве. Москва. Юрид. лит. 1985. 144 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 37, ст. 446.
7. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ. 1999. 736 с.
8. Конституція України: Закон від 28 черв. 1996 р. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Стаття 141.
9. Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. Москва, Гос. изд-во. юрид. лит. 1958. 182 с.
10. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. Учебник для юридических вузов и факультетов. Москва. Издательская группа НОРМА-ИНФРА. 1999. 538 с.
11. Патерило И. Процедурные требования к административным актам по законодательству Европейского Союза. Национальный юридический журнал: теория и практика. Martie 2015. С. 53–55.
12. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 18 липня 2008 року. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073r.
13. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи про захист особи по відношенню актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року. Council of Europe. Session 31 (1977).
14. Тимошук В.П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний до-свід та пропозиції для України. Київ. Факт. 2003. 496 с.
15. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права. Вид. 2-ге, переробл. та допов. Київ. К.І.С. 2009. 552 с.