

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.100>

НОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Хребтова А.А.,

кандидатка наук з державного управління, доцентка,
доцентка кафедри галузевих юридичних наук,
Кременчуцький національний університет
імені Михайла Остроградського

Хребтова А.А. Норми адміністративного права як форма реалізації публічного адміністрування.

Являючи собою систематично здійснювану діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, публічне адміністрування спрямоване на регулювання суспільних відносин, забезпечення стабільного стану та розвитку суспільних процесів в інтересах оптимального функціонування та розвитку суспільства і держави. Важливу роль у даному контексті відіграють норми адміністративного права. Через публічне адміністрування відбуваються якісні трансформації методів і функцій державного управління, які з абстрактних приписів норм адміністративного права стають засобами виконання завдань державного управління в конкретних правових ситуаціях. З одного боку публічне управління реалізується через норми адміністративного права, оскільки саме норми адміністративного права регулюють діяльність суб'єктів публічного управління, складають основу адміністрування в усіх сферах життя суспільства і держави. З іншого - основною формою публічного адміністрування є прийняття та виконання адміністративних актів під якими розуміються рішення або юридично значущі дії індивідуального характеру, прийняті (вчинені) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямовані (спрямовані) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Адміністративний акт може бути виданий як представником публічної влади, який виконує публічні завдання / функції, так і суб'єктом делегованих повноважень – суб'єктом публічного управління. При цьому, такі акти: містять норми права, якими конкретизуються норми, що є в законодавчих актах вищої юридичної сили, а також передбачається механізм їхньої реалізації; визначають типові правила поведінки у сфері публічного управління; встановлюють організаційно-правовий статус органів публічної адміністрації; встановлюють необхідні заборони й обмеження; надають спеціальні права та покла-

дають спеціальні обов'язки у сфері публічного управління; формуються умови взаємодії і координації діяльності органів публічної адміністрації; впроваджують соціально-економічні програми; не вирішують справи, що виникла в органі, предметом якого є регулювання внутрішньої діяльності публічної адміністрації.

Ключові слова: норми адміністративного права, публічне управління, публічне адміністрування, адміністративний акт, форма реалізації публічного адміністрування.

Khrebtova A. The norms of administrative law as a form of implementation of public administration.

Being a systematically implemented activity of state authorities and local self-government, public administration is aimed at regulating social relations, ensuring a stable state and development of social processes in the interests of optimal functioning and development of society and the state. The norms of administrative law play an important role in this context. Through public administration, there are qualitative transformations of the methods and functions of state administration, which from abstract prescriptions of administrative law norms become means of performing the tasks of state administration in specific legal situations. On the one hand, public administration is implemented through the norms of administrative law, since it is the norms of administrative law that regulate the activities of subjects of public administration, form the basis of administration in all spheres of the life of society and the state. On the other hand, the main form of public administration is the adoption and implementation of administrative acts, which are understood as decisions or legally significant actions of an individual nature, adopted (committed) by an administrative body to resolve a specific case and aimed (directed) at the acquisition, change, termination or realization of rights and/ or duties of an individual (persons). An administrative act can be issued both by a representative of public authority performing public tasks/functions and

by a subject of delegated powers – a subject of public administration. At the same time, the following acts: contain legal norms that specify the norms contained in legislative acts of higher legal force, and also provide a mechanism for their implementation; define typical rules of conduct in the field of public administration; establish the organizational and legal status of public administration bodies; establish the necessary prohibitions and restrictions; grant special rights and assign special duties in the field of public administration; the conditions of interaction and coordination of activities of public administration bodies are formed; implement socio-economic programs; do not resolve cases that arose in the body, the subject of which is the regulation of the internal activity of the public administration.

Key words: norms of administrative law, public management, public administration, administrative act, form of implementation of public administration.

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення Української держави спонукають до відповідних законодавчих змін. Однією з таких було прийняття у 2022 році, з метою забезпечення ефективного та якісного рівня законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб та інших суб'єктів, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції, та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із державою, Закону України «Про адміністративну процедуру», який імплементує в національне правове поле стандарти належного адміністрування ЄС, де право на належне адміністрування вважається одним із найбільш значущих прав людини. Усе це обумовлює потребу доктринального осмислення публічного адміністрування. Зокрема, визначального значення в українській науковій думці набуває сутнісне осмислення його форм реалізації.

Стан опрацювання. Питання публічного адміністрування є предметом чималої кількості наукових доробок. Зокрема, деякі аспекти цієї теми вивчали: В.Р. Біла, М.М. Бліхар, О.В. Кузьменко, О.П. Махмурова-Дишлюк, В.П. Пилипшин та ін.

Мета статті – сутнісне осмислення публічного адміністрування через пізнання норм адміністративного права як його форми реалізації.

Виклад основного матеріалу. Публічне адміністрування – це систематично здійснювана діяльність органів державної влади, спрямована на упорядкування суспільних відносин з метою попередження небезпечних явищ, забезпечення стабільного стану і розвиток суспільних про-

цесів в інтересах оптимального функціонування та розвитку суспільства та держави [1, с. 71]. У формі публічного адміністрування відбуваються якісні перетворення методів та функцій публічного адміністрування, які з абстрактних приписів норм адміністративного права стають засобами виконання завдань публічної адміністрації у конкретній юридичній справі, ситуації [2, с. 81].

Як сфера правової об'єктивації публічне адміністрування охоплює всі види діяльності уповноважених суб'єктів адміністративного права, спрямованої на досягнення публічного інтересу, нормативно-закріпленого в завданнях відповідного суб'єкта: прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень та скарг фізичних і юридичних осіб, контроль-но-наглядову діяльність, обмін інформацією, звернення до суду тощо [3, с. 24-25].

У межах публічного адміністрування змінюються пріоритети цілей та завдань, постійно удосконалюється технічна система, домінантна роль покладається на досягнення цілі. Причини, умови та результат угруповань проявляється в системі координаційного механізму контролю, узагальненні ресурсів посадових позицій та організаційних одиниць, встановленні узагальнених показників результативності діяльності та у відповідному взаємному узгодженні, що дозволяє здійснювати цей процес відповідно до визначених принципів [4, с. 23].

Публічне адміністрування реалізується через норми адміністративного права, оскільки саме нормами адміністративного права регулюється діяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, тобто суб'єктів публічної адміністрації [5, с. 180-181]. Саме норми адміністративного права складають основу публічного адміністрування в усіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, адже тільки вони визначають статус суб'єктів публічного адміністрування, принципи, методи і форми їх діяльності, шляхи провадження державної політики у певній сфері, способи контролю, нагляду за додержанням законодавства [5, с. 181].

Водночас адміністративний акт органів публічної адміністрації є формою реалізації публічного адміністрування. В теорії адміністративного права визначається, що основною формою публічного адміністрування є ухвалення, реалізація адміністративних актів. Адміністративні акти за своїми сутнісними рисами є новою категорією для доктрини адміністративного права, зміст яких розкривається через повноваження публічної адміністрації, і є наслідком імплементації законодавства України до права Європейського Союзу, що обумовило перехід від вико-

ристання терміну «акт державного управління» до поняття «адміністративний акт» [6, с. 143].

Закон України «Про адміністративну процедуру» визначив, що адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб) [7]. Разом з тим, у правовій доктрині уніфікований підхід щодо тлумачення досліджуваного поняття відсутній. Так, приміром В.Б. Авер'янов правовим актом управління називає форму управлінської діяльності компетентних органів державного управління (виконавчої влади), яка полягає у здійсненні в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури певних владних дій, передбачених законом чи на його виконання з метою реалізації завдань та функцій управління, втілених у кінцевому результаті в певну законну форму і таких, що тягнуть за собою певні юридичні наслідки. При цьому уточнюється, що формою управлінської діяльності є видання правового акта управління, а не сам акт. В.Б. Авер'янов підкреслює тезу про те, що головна роль у цьому визначенні належить процесу здійснення владного волевиявлення [8, с. 144]. Своєю чергою, Н.В. Галіцина визначає адміністративний акт як рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що тягне юридичні наслідки для конкретних фізичних і юридичних осіб [6, с. 155].

Юридична природа адміністративного акта означає, що цей акт спрямований на надання та реалізацію конкретних суб'єктивних публічних прав чи покладення передбачених законом обов'язків. Зазвичай, він приймається в письмовій формі, але також може бути усним (вербальним), з використанням знаків і жестів, або за допомогою логічних дій. За ознакою «юридичний акт» адміністративний акт відрізняється від фактичної дії. Юридичний акт встановлює, змінює, припиняє певні правовідносини та правовий статус, тоді як фактичні дії призводять до реальних наслідків. Приміром, якщо від особи адміністративний орган вимагає знести паркан, то рішення про покладення цього обов'язку є правовим актом. Якщо особа не виконує цей обов'язок, орган може примусово забезпечити виконання цього правового акта. З іншого боку, якщо влада, не зобов'язуючи особу знести огорожу, просто знімає її (наприклад, щоб терміново запобігти небезпеці), то це створює реальні наслідки для власника огорожі. Така дія є не актом права, але має реальні наслідки. Надання відомостей та інформації також не спрямоване на створення правових наслідків, тому не може

вважатися адміністративним актом, а є фактичною дією [3, с. 29].

Адміністративний акт може бути виданий лише представником публічної влади, який виконує публічні (державні) завдання / функції виконавського типу [9, с. 40], зокрема і суб'єктом делегованих повноважень – суб'єктом публічного управління. Для позначення цих суб'єктів український законодавець вирішив використати традиційний для західноєвропейської правової доктрини термін «адміністративний орган», під яким розуміються: «орган виконавчої влади, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації» [7].

Відсутня у наукових колах і єдність стосовно переліку ознак адміністративних актів.

Так, В.В. Чабан до ознак адміністративних актів органів публічної адміністрації відносить:

1) нормативність, за допомогою адміністративних нормативно-правових актів встановлюються (затверджуються) загальні правила регулювання однотипних відносин, це – різні правила, положення, інструкції, розпорядження, що містять правові норми;

2) підзаконність, яка означає, що адміністративний нормативно-правовий акт видається на підставі та на виконання закону і не може порушувати чи обмежувати права, свободи та законні інтереси фізичних осіб, громадських формувань;

3) обов'язковість (імперативність), яка означає, що адміністративний нормативно-правовий акт зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований;

4) правомочність, тобто адміністративні нормативно-правові акти видаються відповідно до характеру та в межах наданої компетенції;

5) офіційність, що полягає у виданні адміністративного нормативно-правового акта від імені органу, повноваження якого саме на видання акта такого виду (форми) закріплене Конституцією та законами України;

6) адміністративність, тобто адміністративний нормативно-правовий акт приймається шляхом одноосібного волевиявлення уповноваженого суб'єкта здебільшого єдиноначального органу;

7) односторонність, тобто адміністративний нормативно-правовий акт є результатом юридично-владного волевиявлення відповідного суб'єкта, що його видав;

8) належна оформленість, яка означає, що адміністративний нормативно-правовий акт є письмовим документом певного виду, підготовленим за правилами юридичної техніки та виданим з дотриманням нормативно встановлених процедур [10, с. 64].

Своєю чергою, Р.С. Мельник серед ознак адміністративних актів органів публічної адміністрації виокремлює такі:

- 1) є рішенням;
- 2) приймається адміністративним органом;
- 3) спрямований на застосування / реалізацію норми публічного (адміністративного) права;
- 4) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав чи обов'язків для свого адресата (регулюючий характер);
- 5) має конкретно-індивідуальний характер;
- 6) характеризується зовнішньою спрямованістю дії [11, с. 93-94].

Н.В. Галіцина вважає, що ознаками адміністративного акту є такі:

- 1) виступає як юридичний акт індивідуальної дії;
- 2) приймається суб'єктом публічної адміністрації у встановленому (процедурному) порядку;
- 3) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акту характерна зовнішня спрямованість його дії [6, с. 142].

Адміністративний акт за своєю спрямованістю є актом зовнішньої дії. Ним не вирішується справа, що виникла всередині органу, предметом якої є впорядкування внутрішньої діяльності публічної адміністрації. Рішення, прийняті органом щодо самого органу, його службовців, підлеглих їм осіб чи інших органів, належать до розпорядчих актів, таких як доручення, накази про відраджання, рішення про реорганізацію структурних підрозділів тощо. Якби такі акти підпадали під дію закону, що регламентує прийняття адміністративних актів, дозволяючи працівникам також оскаржувати їх, функціонування публічної адміністрації було б серйозно ускладнено. Якщо службовець вважає наказ незаконним, він повинен повідомити про це вищій у порядку ієрархії посадовій особі, і не може оскаржити його в суді [12, с. 28].

Рішення адміністративного органу буде вважатися зовнішнім, тобто належатиме до адміністративних актів, і в тому випадку, якщо воно спрямоване на публічного службовця, викликаючи для нього певні юридичні наслідки в частині його правового статусу як державного службовця, обмежуючи право на державну службу. У цьому разі йдеться про рішення, пов'язані зі звільненням державного службовця з посади; про притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. У таких ситуаціях державний службовець має розглядатися не як елемент системи суб'єкта публічного управління, а як самостійний суб'єкт правовідносин [13, с. 109].

Принагідно зауважимо, що адміністративні нормативно-правові акти – це акти підзаконної

адміністративної нормотворчості, у яких:

а) містяться норми права, якими конкретизуються норми, що є в законодавчих актах вищої юридичної сили, а також передбачається механізм їхньої реалізації;

б) визначаються типові правила поведінки у сфері публічного управління (наприклад, правила дорожнього руху; правила проведення контрольно-наглядових заходів; порядок накладення адміністративних стягнень тощо);

в) встановлюється організаційно-правовий статус органів публічної адміністрації, безпосередньо підпорядкованих Президентові України, Кабінету Міністрів України;

г) реалізується механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземців, об'єднань громадян;

д) встановлюються необхідні заборони й обмеження;

е) надаються спеціальні права та покладаються спеціальні обов'язки у сфері публічного управління (наприклад, при оголошенні правового режиму надзвичайного стану, введення карантину);

є) формуються умови взаємодії і координації діяльності органів публічної адміністрації;

ж) проводяться в життя соціально-економічні програми (європейські стандарти, демократизації, децентралізації діяльності органів публічної адміністрації, адміністративні послуги, демонополізації, тощо) [10, с. 64].

Адміністративні акти, як інструменти публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина, поділяються:

1) За формою волевиявлення (або способом оформлення):

- письмові;
- усні;
- у формі дій.

2) За дією в часі:

- разові;
- постійні.

3) За змістом:

– наказові (зобов'язуючі), зміст яких становить наказ або заборону, тобто такий акт зобов'язує приватну особу вчинити певну дію або утриматись від неї;

– правовстановлюючі, змістом яких є встановлення, зміна або припинення певних правовідносин;

– підтверджуючі, змістом яких є підтвердження наявності в особи певного права або певної властивості.

4) За характером впливу на приватних осіб:

– обтяжуючі, якими обмежуються права, свободи чи законні інтереси приватних осіб;

– сприяючі, які надають приватній особі певне право, спричиняє для неї настання певних позитивних наслідків [14, с. 115–117].

5) За функціями у правовому регулюванні на:

– регулятивні – офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу);

– охоронні – встановлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності) [15, с. 63].

Висновки. Таким чином, визначаючи адміністративний аспект публічного адміністрування через призму норм адміністративного права як форми реалізації публічного адміністрування, потрібно звернути увагу на те, що: по-перше, норми адміністративного права складають основу публічного адміністрування в усіх сферах життєдіяльності суспільства та держави, оскільки вони визначають статус, принципи, методи і форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування; по-друге, адміністративний акт органів публічної адміністрації є безпосереднім інструментом реалізації публічною адміністрацією покладених конкретних завдань та функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Пилипишин В.П. Адміністративний аспект публічного адміністрування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 6. С. 68–71.
2. Біла В.Р. Форма та зміст публічного адміністрування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. № 4. С. 79–83.
3. Брієде Я., Бойко І.В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. № 163. С. 22–45.
4. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.
5. Бліхар М.М. Адміністративне право – юридична основа публічного адміністрування. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2021. С. 178–181.
6. Галіцина Н.В. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування // Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції: колективна монографія / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. Ч. 1. С. 142–172.
7. Про адміністративну процедуру. Закону України від 17 лютого 2022 року № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
8. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. 384 с.
9. Загальне адміністративне право : підруч. / за заг. ред. Р.С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2023. 320 с.
10. Чабан В.П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2015. № 2. С. 63–67.
11. Мельник Р.С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. № 162. С. 93–115.
12. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2020. 44 с.
13. Журавель Я.В. Адміністративно-правове забезпечення децентралізації органів виконавчої влади в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук.: 12.00.07. Київ, 2021. 517 с.
14. Махмурова-Дишлюк О.П. Видання адміністративних актів як інструментів публічного адміністрування забезпечення прав і свобод людини і громадянина в умовах російсько-української війни. *Право і суспільство*. 2024. № 1. С. 113–118.
15. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти : теорія і практика застосування : дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.