

«біженцями», коли вони перетнули будь-який кордон у пошуках порятунку в іншій країні. Особи переміщені в середині країни, незалежно від причин переміщення, – це ті, хто залишився у власній країні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Козинець І.Г. Про співвідношення понять «біженці» та «особи, переміщені всередині країни» / І.Г. Козинець // Держава і право. – 2009. – Вип. 45. – С. 213–219. – Бібліогр.: 14 назв. – укр.
2. Пірен М. Проблема біженців: перегляд підходів / М. Пірен, В. Ребало // Політика і час. – 2001. – №3. – С. 68-79.
3. Конвенція ООН о статусе беженцев. // Сб. международно-правовых документов, регулирующих вопросы миграции. – М., 1994 – С. 86–100.; Протокол, касающийся статуса беженца // Конвенция и Протокол, касающиеся статуса беженца / УВКБ ООН. – Женева, 1996. – С. 47.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08.07.2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 16. – Ст.146.
5. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 1. – Ст. 1.



УДК 342.546 : 34

**Мандюк О. О.**, аспірант кафедри адміністративного та інформаційного права ННІ права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

## Класифікація індивідуальних адміністративних актів

У статті проаналізовано підходи щодо класифікації індивідуальних адміністративних актів, які пропонуються у вітчизняній та зарубіжній літературі з адміністративного права. Сформульовано власне бачення класифікації індивідуальних адміністративних актів, що дозволяє повніше визначити їхню правову природу, систему та співвідношення між собою.

**Ключові слова:** індивідуальний адміністративний акт, класифікація.

В статье проанализированы подходы к классификации индивидуальных административных актов, которые предлагаются в отечественной и зарубежной литературе по административному праву. Сформулировано собственное видение классификации индивидуальных административных актов, которое позволяет полнее определить их правовую природу, систему и соотношение между собой.

**Ключевые слова:** индивидуальный административный акт, классификация.

The article analyzes the approaches to the classification of individual administrative acts that are offered in the domestic and foreign literature on administrative law. Formulated their own vision of the classification of individual administrative acts, allowing better define their legal nature, value system and each other.

**Keywords:** individual administrative act classification.

**Постановка проблеми.** У вітчизняній науці адміністративного права приділяється увага вивченню деяких видів індивідуальних адміністративних актів, наприклад, адміністративно-господарських [1] адміністративно-юрисдикційних [2] чи актів адміністративного примусу [3], проте, комплексні дослідження системи індивідуальних адміністративних актів практично відсутні.

Водночас слід зазначити, що класифікація індивідуальних адміністративних актів має не лише теоретично-пізнавальне, але й вагоме практичне значення. Системна науково обгрунтована класифікація дозволяє точніше визначити та охарактеризувати ознаки, які притаманні індивідуальним адміністративним актам, визначити їхню правову природу та співвідношення між собою.

Варто зауважити, що в теорії адміністративного права питання класифікації індивідуальних адміністративних актів розроблені ще не достатньо. Пропоновані в адміністративно-правовій науці класифікації часто не охоплюють усієї багатоманітності індивідуальних адміністративних актів, є однотипними та поверхневими. В адміністративно-правовій науці індивідуальні адміністративні акти, як правило, не класифікують окремо від нормативних актів. Проте, на нашу думку, така класифікація є науково не виправданою, оскільки не всі критерії, що обираються при такій класифікації можуть бути застосовані до індивідуальних адміністративних актів у зв'язку з їх відмінною правовою природою.

З огляду на вищевикладене, **метою цієї статті** є класифікація індивідуальних адміністративних актів, яка б дозволяла розкрити їхню сутність та систему.

**Аналіз дослідження проблеми.** Поняттю індивідуальних адміністративних актів, приділено увагу в працях таких вчених як: В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Р.Ф. Васильєв, А.Н. Гвоздєєва, О.А. Дьомін, Л.В. Коваль, Л.Л. Попов, Ю.М. Стариков, В.П. Тимощук, Ю.О. Тихомиров, П.О. Угровецький, А.М. Школик, В.А. Юсупов, Ф.Ф. Яхин та інші.

**Виклад основного матеріалу.** Перш, ніж перейти безпосередньо до класифікації індивідуальних адміністративних актів необхідно зазначити, що індивідуальний адміністративний акт — це одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації.

Оскільки індивідуальні адміністративні акти є одним із видів правозастосовних актів, основу їх класифікації виражено в загальній теорії права, яка визначає загальні підходи до класифікації будь-яких правозастосовних актів.

Для дослідження класифікації індивідуальних адміністративних актів за основу нами буде використано класифікацію запропоновану відомим українським вченим-адміністративістом В.Б. Авер'яновим, як одну з найповніших та найдосконаліших. З огляду на це всі інші підходи до класифікації індивідуальних адміністративних актів будуть розглядатися співвідносно з нею. Отже, проаналізувавши запропоновану В.Б. Авер'яновим класифікацію правових актів управління та відкинувши критерії, які можуть бути застосовані лише до нормативно-правових актів, класифікація індивідуальних адміністративних актів виглядає так.

1) За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути: зобов'язуючими; забороняючими; правоуповноважуючими; такими, що містять відмови.

2) За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати індивідуальні адміністративні акти, розрізняють: акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади. Крім того, за цим критерієм в окрему категорію правових актів управління можна виділити акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

3) За критерієм юридичної форми вираження акти поділяються на: постанови; розпорядження; накази; інструкції; правила; положення.

4) За порядком прийняття виділяють акти, які приймаються: єдиноначально; колегіально; спільно двома або більше суб'єктами; за узгодженням.

5) За критерієм форми волевиявлення акти управління поділяються на: письмові акти, які є різновидом службових документів; усні акти управління, що переважно використовуються при безпосередньому керівництві виробничою діяльністю, для забезпечення громадської безпеки, на транспорті, у військових формуваннях тощо.

6) Залежно від моменту початку дії необхідно розрізняти акти управління, які вступають в силу: негайно з дати підписання, прийняття; з дати, вказаної в самому акті; в строк, вказаний в іншому акті; після державної реєстрації; після офіційного доведення до відома населення у встановленому порядку.

7) За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання акту розрізняються: дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким; акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту змогу вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів; так звані акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності змоги вибору [4, с. 283-284].

Варто зауважити, що в радянській та пострадянській науці адміністративного права такий критерій класифікації як ціль прийняття акта є досить поширеним, деякі науковці навіть визначають його основним критерієм для класифікації [5, с. 11]. За цим критерієм індивідуальні адміністративні акти поділяються на регулятивні та правоохоронні. Проте, є певні розбіжності щодо того, як саме повинен називатися критерій, за яким виділяються ці дві групи актів. Так, в адміністративно-правовій науці таким критерієм, як правило, називають — ціль (спрямованість) акта, а в загальній теорії права регулятивні та правоохоронні акти виділяються за функціями та правовому регулюванні [6, с. 289]. На нашу думку, більш виправданим є виділення цих актів на підставі останнього критерію. Відсутність поділу індивідуальних адміністративних актів на регулятивні та правоохоронні є вагомим недоліком класифікації запропонованої В.Б. Авер'яновим.

Натомість, Ю.П. Битяк запропонував класифікацію здійснюється лише за двома критеріями, які на думку автора, є найбільш практично значущими: за суб'єктами права видання актів та формою актів [7, с. 143 — 144]. Ця класифікація відрізняється від тієї, що запропонував В.Б. Авер'янов не чисельністю запропонованих критеріїв та детальнішим виділенням суб'єктів, які видають акти [7, с. 146 — 147]. Однак, вважаємо, що класифікація, яка побудована з використанням лише двох критеріїв для поділу не може повною мірою розкрити особливості системи індивідуальних адміністративних актів.

Водночас, Д.Н. Бахрах, класифікуючи акти державної адміністрації використовує такі додаткові критерії, які відсутні у наведених вище класифікаціях:

1) за функціональною роллю: планові акти, щодо фінансових питань, методичного характеру, щодо кадрових питань, щодо обліку, щодо постачання та інших загальних функцій адміністративної діяльності.

2) за ступенем складності рішення можуть бути: простими (рутинними), складними і унікальними (наприклад, про будівництво атомної електростанції);

3) залежно від дати початку дії потрібно розрізняти акти, які набувають чинності: негайно (за загальним правилом), з дати підписання, прийняття; з дати, зазначеної в самому акті; в строк, зазначений в іншому акті; після державної реєстрації та

офіційного опублікування.

4) залежно від об'єкта організаційного впливу можна виділити: рішення по сільському господарству, обороні, охороні громадського порядку, охороні здоров'я, адміністративної опіки та інших питань [8, с. 278-279].

Аналізуючи наведені вище критерії класифікації запропоновані Д.Н. Бахрахом необхідно зауважити, що деякі підстави для класифікації не розкривають сутність поняття індивідуальних актів та є поверхневими й формальними. Так, на нашу думку застосування такого критерію для класифікації як ступінь складності рішення не сприяє кращому розкриттю сутнісних ознак індивідуальних адміністративних актів та кращого розуміння їх системи.

У класифікації правозастосовних актів запропонованій В.А. Юсуповим використовуються такі, відмінні від вищенаведених, критерії:

1) Залежно від того, яку частину норми права: диспозицію чи санкцію – реалізують акти, виділяються: організаційні, регулятивні та юрисдикційні акти;

2) Залежно від ступеня відображення нормативного веління в змісті актів виділяються: первинні акти, які формуються безпосередньо на основі норм права; похідні, які видаються на основі раніше виданих індивідуальних правових актів; змішані, в основі яких лежать і норми права, й інші індивідуальні правові акти.

3) Залежно від особливостей змісту актів виділяють: прості акти, які містять лише один індивідуально-конкретний припис та комплексні, які містять декілька таких приписів [9, с. 113-116].

В книзі «Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді», підготовленою за загальною редакцією О.М. Пасенюка, за суб'єктом виявлення ініціативи індивідуальні адміністративні акти поділяються на: акти, видані за рішенням органу управління (контролюючого) без попереднього звернення (наприклад, податкове повідомлення – рішення) та акти, видані за зверненням зацікавленої особи (наприклад, надання дозволу, ліцензії) [10, с. 144].

В загальній теорії права досить поширеною є класифікація правозастосовних актів за галузевою приналежністю. За цим критерієм виділяють: акти застосування норм адміністративного права, акти застосування норм фінансового права, акти застосування норм земельного, акти застосування норм трудового права та інших галузей права.

Особливе місце займає класифікація індивідуальних адміністративних актів за критерієм відповідності праву та за критерієм очевидності особливо значних помилок (вад) акта. Окрім кращого розуміння поняття та системи індивідуальних адміністративних актів такі класифікації мають величезну практичну значущість, оскільки питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів безпосередньо залежить від віднесення до тієї чи іншої групи актів на підставі вищенаведених критеріїв.

За критерієм відповідності праву індивідуальні адміністративні акти поділяються на: правомірні та неправомірні. Зрозуміло, що правомірним вважається індивідуальний адміністративний акт, який відповідає усім вимогам, які до нього ставляться, а неправомірним є той акт, який не відповідає таким вимогам.

Залежно від наявності або відсутності в акті очевидних особливо значних недоліків (вад) індивідуальні адміністративні акти поділяються на нікчемні та оспорювані. Основна відмінність оспорюваних адміністративних актів від нікчемних полягає в тому, що нікчемні акти не потребують скасування судом або компетентним органом, як це вимагається для оспорюваних актів, оскільки, нікчемний акт ніколи не спричиняє настання

передбачених в ньому правових наслідків. Неправомірність індивідуального адміністративного акта не спричиняє його автоматичної нечинності, лише очевидні особливо значні недоліки акта можуть призвести до його автоматичної нечинності – нікчемності.

Ще одна класифікація, якій приділяється не достатньо уваги в вітчизняній адміністративно-правовій науці, проте яка вважається однією з основних в багатьох країнах Європи, це класифікація індивідуальних адміністративних актів за характером дії, щодо особи на сприяючі та обтяжуючі акти. Сприяючі – це акти, які надають або підтверджують права або переваги, які мають юридичне значення. Обтяжуючі ж акти погіршують правове становище особи, шляхом покладення на неї обов'язків, застосування обмежень, встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ.

Оскільки, обтяжуючі та сприяючі акти тягнуть за собою різні наслідки для громадян, вони повинні мати дещо відмінне правове регулювання, зокрема різну процедуру прийняття та найголовніше припинення дії, саме в цьому полягає практична цінність такої класифікації.

Зрозуміло, що всі індивідуальні адміністративні акти не можуть бути поділені лише на дві вищенаведені категорії, оскільки існують акти, які містять і обтяжуючі, і сприяючі наслідки для особи. В українській адміністративно-правовій науці це питання є мало дослідженим, проте в доктринальних джерелах та судовій практиці Федеративної Республіки Німеччини досить детально описуються акти, які містять елементи сприяючих та обтяжуючих актів [11, 285; 12, 301]. Якщо сприяючий та обтяжуючий вплив акта спрямований лише на одну особу, то такий акт називається змішаним. Тобто змішаний адміністративний акт для особи є частково вигідним, а частково обтяжуючим (наприклад, видача дозволу на будівництво з одночасним зобов'язанням вчинити певні дії).

Окрім змішаних адміністративних актів, також виділяються акти з подвійною дією, які стосуються трети осіб. Такі акти можуть бути двох видів: акт сприятливого характеру щодо адресата, проте який спричиняє обтяження для третьої сторони (особа отримує дозвіл на будівництво для висотного будинку, негативні ж наслідки для сусідів пов'язані зі скороченням сонячного освітлення). У другому варіанті акт є обтяжуючий для адресата, проте спричиняє сприятливі наслідки для третьої особи (рішення про знесення будинку є обтяжуючим для власник та тягне за собою сприятливі наслідки для сусідів) [13, 219].

Узагальнюючи проаналізовані вище варіанти класифікації, спробуємо запропонувати власну класифікацію індивідуальних адміністративних актів, яка відрізняється від вищенаведених тим, що стосується лише індивідуальних актів та не включає нормативно-правових актів. Окрім цього запропонована нами класифікація здійснена не за максимально можливою кількістю будь-яких ознак, що доволі часто зустрічається у вітчизняній адміністративно-правовій науці, а лише за найістотнішими ознаками, які притаманні індивідуальним адміністративним актам.

Отже, класифікацію індивідуальних адміністративних актів доцільно здійснюватися за такими критеріями.

1. За функціями у правовому регулюванні:

- а) регулятивні акти;
- б) охоронні акти.

2. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути:

- а) зобов'язуючими;
- б) забороняючими;

- в) правоповноважувачими;
  - г) такими, що містять відмови.
3. За формою зовнішнього вираження:
- а) письмовий акт;
  - б) усний акт;
  - в) конклюдентний акт.
4. За способом прийняття:
- а) колегіальні;
  - б) одноособові.
5. За порядком прийняття виділяють акти, які приймаються:
- а) єдиноначально;
  - б) колегіально;
  - в) спільно двома або більше суб'єктами;
  - г) за узгодженням.
6. Залежно від дії в часі акти управління можуть бути:
- а) строкові;
  - б) безстрокові.
7. Залежно від моменту початку дії індивідуальні адміністративні акти поділяються на акти, які вступають в силу:
- а) негайно, тобто з дати підписання, прийняття;
  - б) з дати, вказаної в самому акті;
  - в) у строк, вказаний в іншому акті;
  - г) після доведення до відома адресата у встановленому порядку.
8. За критерієм суб'єктів, які мають право видавати або приймати індивідуальні адміністративні акти, виділяють:
- а) акти Кабінету Міністрів України;
  - б) акти центральних органів виконавчої влади;
  - в) акти місцевих органів виконавчої влади;
  - г) акти органів місцевого самоврядування;
  - д) акти підприємств, установ, організацій, що наділені адміністративними повноваженнями.
9. За критерієм відповідності праву індивідуальні адміністративні акти поділяються на:
- а) правомірні;
  - б) неправомірні.
10. Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад) індивідуальні адміністративні акти поділяються на:
- а) нікчемні акти;
  - б) оспорювані акти.
11. За характером дії щодо особи індивідуальні адміністративні акти поділяються на:
- а) сприяючі акти;
  - б) обтяжуючі акти;
  - в) змішані акти;
  - г) акти з подвійною дією.

**Висновки.** Підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що в науці адміністративного права існує нагальна потреба детального розроблення питань, пов'язаних з визначенням правової природи індивідуальних адміністративних актів,

які без перебільшення, відносяться до однієї з найважливіших категорій адміністративного права, оскільки численні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приймають величезну кількість індивідуальних адміністративних актів, що безпосередньо впливають на права та обов'язки значного кола приватних осіб. Особливої уваги у цьому контексті вимагає розроблення детальної класифікації індивідуальних адміністративних актів. Запропонована нами класифікація дозволить повніше зрозуміти правову природу індивідуальних адміністративних актів та їх систему, продемонструвати, які саме групи актів входять в обсяг поняття «індивідуальні адміністративні акти», що, в свою чергу, підвищить рівень наукового розуміння цього поняття.

### ЛІТЕРАТУРА:

1. Петров Є.В. Адміністративно-господарські акти: сутність та види / Є.В. Петров // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 537–543 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [<http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12pvcvt.pdf>].
2. Іванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України / Л. Ю. Іванова // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди; Серія «ПРАВО». – 2012. – № 19. – С. 106–112.
3. Чабан В.П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.П. Чабан // Нац. акад. внутр. справ України. – К., 2001. – 18 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: [у двох томах]: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
5. Чижов І. А. Административно-правовые действия: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.14. / И. А. Чижов // Министерство внутренних дел Российской Федерации. Омская академия. – Омск, 2006. – 20 с.
6. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: навч.-метод. посібник (за кредитно-модульною системою) / Л.А. Луць. – К.: Атіка, 2008. – 412 с.
7. Адміністративне право України: підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.]; За ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
8. Бахрах Д. Н. Административное право России: учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – Москва: Норма: Инфра-М, 2002. – 623 с.
9. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления / В.А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1979. – 136 с.
10. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О.М. Пасенюка. – К.: Істина, 2007. – 608 с.
11. Рихтер И. Судебная практика по административному праву: учебное пособие / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт; [пер. с нем.]. – М.: Юрист, 2000. – 604 с.
12. Штобер Рольф. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Штобер Рольф. // = Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrecht, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts / [пер. с нем.]. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
13. Mitskevich L. A. Administrative Acts of Germany / L. A. Mitskevich // Humanities and Social Sciences. February. – 2011. – Vol. 4, Issue 2. – P. 216–222.