

суспільне життя й гарантувати захист публічного інтересу під час здійснення нотаріальної діяльності.

Отже, нотаріальна діяльність є об'єктивним досягненням сучасного суспільства, без якого неможливо в наш час почуватися безпечно та забезпечувати надійну та всебічну реалізацію прав і свобод громадян у будь-яких сферах. На нашу думку, чітке формулювання визначення адміністративно-правового регулювання нотаріальної діяльності надасть змогу розробити пропозиції щодо вдосконалення механізму забезпечення прав і свобод людини і громадянина та використання їх у практичній діяльності і впровадження в нормативні дже-

рела для їх удосконалення з цього приводу.

Таким чином, механізм адміністративно-правового регулювання відносин у сфері нотаріальної діяльності включає в себе сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність об'єктів і суб'єктів зазначеної сфери з метою посвідчення прав, а також фактів, що мають юридичне значення, та вчинення інших нотаріальних дій для надання їм юридичної достовірності в точній відповідності із законом і за неухильного дотримання встановленого порядку, спеціально уповноваженою державою особою, якій для цього делеговані певні публічно-владні повноваження.

Література

1. Федорова К. І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Федорова Ксенія Іванівна. – К., 2008. – 212 с.
2. Гулевська Г. Ю. Організаційно-правові аспекти державного регулювання нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Гулевська Ганна Юріївна. – Ірпінь, 2004. – 216 с.
3. Аверьянов В. Б. Аппарат государственного управления : интересы и деятельность / В. Б. Аверьянов. – К. : Юрінком Інтер, 1993. – 274с.
4. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.
5. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : КМУЦА, 1995. – 78 с.
6. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : учеб. пособие / А. С. Васильев. – Х. : Одиссей, 2002. – 288 с.
7. Адміністративне право України : підручник / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – О. : Юрид. л-ра, 2003. – 896 с.

Надійшла до редколегії 27.08.2010

УДК 342(477)

П. О. УГРОВЕЦЬКИЙ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Досліджено юридичну природу адміністративних актів органів публічної адміністрації. Приділено увагу використанню термінів «адміністративний акт» та «органи публічної адміністрації» в адміністративному праві.

УГРОВЕЦКИЙ П. О. ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ

Исследована юридическая природа административных актов органов публичной администрации. Уделено внимание использованию терминов «административный акт» и «органы публичной администрации» в административном праве.

UGROVETSKIY P. LEGAL NATURE OF PUBLIC ADMINISTRATION AGENCIES' ADMINISTRATIVE ACTS

Legal nature of public administration agencies' administrative acts is researched. Attention is paid to the usage of terms «administrative act» and «public administration agencies» in administrative law.

Підвищення ефективності зовнішньоадміністративної та внутрішньоорганізаційної діяльності органів публічної адміністрації безпосе-

редньо залежить від наукового забезпечення процесу підготовки та прийняття адміністративних актів. Дослідження проблематики

юридичної природи адміністративних актів органів публічної адміністрації має забезпечуватися синтезом міждисциплінарних наук, методологічною основою якого є комплекс наукових підходів до побудови ефективної процедури підготовки та прийняття адміністративних актів.

Слід зазначити, що в доктрині адміністративного права достатньо опрацьованим є питання процесуального порядку провадження щодо прийняття нормативних актів управління. Даній проблематиці приділено увагу в працях В. Б. Авер'янова, Н. В. Александрової [1, с. 285–288; 2, с. 137–175], О. М. Бандурки, М. М. Тищенко [3], Ю. О. Дмитрієва, І. О. Полянського, Є. В. Трофімова [4, с. 321–322], Ю. М. Козлова [5, с. 186–187], Л. Л. Попова, Ю. І. Мігачова, С. В. Тихомирова [6, с. 285–294], О. В. Кузьменко [7, с. 218–228] тощо.

Разом із тим більшість учених аналізували питання розроблення і прийняття управлінських рішень. Лише останнім часом у науці адміністративного права науковий пошук здійснювався у напрямку формування процесу опрацювання, набуття чинності правовими актами управління (В. Б. Авер'янов), або виділення нормотворчого провадження в адміністративному процесі (О. В. Кузьменко), або процедур прийняття та припинення дії адміністративними актами (В. П. Тимошук [8]).

Отже, у зв'язку з існуванням різних позицій учених з приводу сутності актів, провадження щодо розробки, прийняття та втрати чинності яких існують в адміністративному праві, необхідно виробити єдиний термін щодо актів. Адже саме щодо визначення цих актів і виникли певні розбіжності в науковому доробку – як «правових», «нормативних», «адміністративних» чи «управлінських рішень». Крім того, останнім часом дедалі більшої популярності, в тому числі серед академічних фахівців, набуває теорія публічної адміністрації, і у зв'язку з цим актуальним є дослідження саме юридичної природи адміністративних актів органів публічної адміністрації.

Тому мета роботи полягає в дослідженні понять «органи публічної адміністрації» та «адміністративний акт» з подальшим з'ясуванням юридичної природи адміністративних актів органів публічної адміністрації.

Розуміння змісту та сутності поняття «публічна адміністрація» набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю вдоскона-

лення діяльності органів публічної влади, приведення їх діяльності у відповідність до Копенгагенських критеріїв, налагодження якісно нового рівня співробітництва з країнами-членами Європейського Союзу у пріоритетних напрямках суспільного життя та, врешті-решт, набуття Україною повноправного членства в ЄС. При цьому йдеться не про заміну термінів, а про принципово відмінне ідеологічне та змістове наповнення теорій державного управління та публічної адміністрації.

Слід наголосити, що аналіз окремих нормативно-правових актів ЄС дозволяє зробити висновок, що в європейському праві існує два визначення поняття «публічна адміністрація»: у вузькому та у широкому сенсі. У вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміють «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади», «центральні уряди» та «публічну службу» [9]. Крім того, у вузькому сенсі під «публічною адміністрацією» розуміють систему органів публічної влади, які здійснюють свої завдання у сфері функціонування держави виключно в інтересах суспільства. У широкому сенсі в європейському праві до публічної адміністрації, крім органів публічної влади, відносять ті органи, які не входять до неї організаційно, але виконують делеговані нею функції [10]. Водночас, як зазначається у Резолюції щодо публічної (державної) відповідальності [11], під публічною владою (або органами публічної влади), слід розуміти будь-яку установу публічного права (включаючи державу, регіональні та місцеві органи державної влади, незалежні публічні підприємства) та будь-яких фізичних осіб під час виконання ними повноважень офіційних органів. Таким чином, вважаємо, що в широкому сенсі до «публічної адміністрації», крім органів публічної влади, органів, що виконують делеговані їм органами публічної влади функції, належать незалежні публічні підприємства та будь-які фізичні особи під час виконання ними повноважень офіційних органів.

Підтвердженням існування тлумачення терміна «публічна адміністрація» в широкому та у вузькому сенсі постають також праці європейських вчених, які під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління

публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації [12, с. 41–45].

Таке розуміння природи адміністративної влади й адміністративної діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших публічних інституцій дає можливість також чітко розмежовувати політику й адміністрування.

Варто відзначити, що поняття публічної адміністрації не є новиною для України. На сьогодні в нормативно-правових актах України та у працях окремих науковців уже застосовується поняття «публічна адміністрація», але, на жаль, у вітчизняній науці остаточно не сформовано єдиного підходу щодо визначення даної категорії.

На думку В. Б. Авер'янова, управління з боку держави, яке було домінуючим в усіх сферах за радянських часів, тепер не є настільки визначальним. З огляду на це учений пропонує виділяти новий суб'єкт – «публічну адміністрацію» у вигляді органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції [13, с. 117]. Навіть на рівні співвідношення понять «управління», «регулювання» й «адміністрація», а також «державне» і «публічне» помітна їх принципова відмінність. На думку В. Б. Авер'янова, щодо більшості суспільних явищ та відносин здійснюється регулювання, а не управління. Тому для адміністративного права поняття «державне управління» як методологічна основа не лише не відповідає сучасному стану суспільного розвитку в ідеологічному плані, а й є недостатнім для змістового наповнення.

На підставі вивчення практики західно-європейських країн та національного досвіду вважаємо, що ці два поняття «державне управління» та «місцеве самоврядування» необхідно розглядати як одне ціле, оскільки з метою найбільш ефективного здійснення державного управління та місцевого самоврядування необхідні спільні та узгоджені зусилля усіх зацікавлених сторін, тобто органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення чітко визначеного та погодженого результату. Таким чином, вважаємо, що органи виконавчої влади, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, та органи місцевого самоврядуван-

ня, які розв'язують значну частину місцевих справ, управляють ними в інтересах суспільства та формуються навколо органів виконавчої влади, необхідно розглядати як одне ціле, тобто як систему публічної влади, яка здійснює адміністративно-управлінські функції, а основні складові частини такої системи доповнюють одна одну та взаємодіють з метою забезпечення як інтересів держави, так і інтересів суспільства.

Слід звернути увагу, що одними з пріоритетних завдань адміністративної реформи в Україні було визначено формування ефективної організації виконавчої влади; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг.

Враховуючи той факт, що до публічної адміністрації передусім належать органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна зробити висновок, що одним із першочергових завдань адміністративної реформи є реформування публічної адміністрації в Україні.

Таким чином, повертаючись до визначення поняття «публічна адміністрація», вважаємо за можливе з урахуванням європейського досвіду та теоретичних напрацювань науковців-адміністративістів навести узагальнене визначення зазначеного поняття. Так, публічна адміністрація – це система органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації у випадку делегування ним органами виконавчої влади та місцевого самоврядування частини своїх повноважень та будь-які інші суб'єкти, що здійснюють публічно-управлінські функції, сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних рамках, визначених законом, з метою задоволення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина.

Доволі непростим завданням залишається визначення поняття «адміністративний акт». Це питання потрібно розглядати виходячи з напрацювань представників загальної теорії права і їх підходів до визначення категорій «акт» та «правовий акт». Зокрема С. С. Алексєєв запропонував розуміти правовий акт як: дію (поведінку), як правило правомірну, тобто юридичний факт, який є підставою для певних

правових наслідків; результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; юридичний документ, тобто зовнішнє словесно-документально оформлене вираження волі, яке закріплює правомірну поведінку та її результат [14, с. 13].

Ці підходи вказують на багатогранність категорій «акт» та «правовий акт». У свою чергу, Р. Ф. Васильєв визначив правові акти управління як вольові владні дії державних органів та деяких інших суб'єктів, здійснювані на основі та на виконання законів у процесі реалізації функцій державного управління і спрямовані на виникнення, зміну та припинення правових норм або на виникнення, зміну чи припинення конкретних правовідносин. Ці дії можуть виражатися у формі усних велінь, звернень тощо, і в установлених законом випадках фіксуються в документальній формі [15, с. 17]. Отже, Р. Ф. Васильєв первинним у розумінні природи правового акту управління вважає вольова дія.

Розуміння акту як дії (вольової дії, волевиявлення) є домінуючим і у вітчизняному адміністративному праві. Стверджується, зокрема, що не можна здійснювати управління, не діючи [16, с. 225]. При цьому змістове навантаження акту як дії аж ніяк не заперечує того, що правовий акт може мати і якість (форму) документа. Більше того, найчастіше саме в документальній формі знаходить своє вираження волевиявлення органів публічної адміністрації.

В. Б. Авер'янов у своїй праці узагальнює існуючі підходи до сутності та змісту поняття «правовий акт управління»: 1) важлива форма управлінської діяльності; 2) управлінське рішення (при цьому термін «рішення» має універсальний характер і встановлює необхідність виконання конкретних дій особами та органами, яким адресоване певне рішення); 3) правові акти, і в такому разі до них можна віднести й акти, що приймаються органами законодавчої влади, місцевого самоврядування, судом, прокуратурою; 4) дії (або волевиявлення), оскільки вони можуть розглядатись як виконання певних дій правостановлюючого або правозастосовного характеру у сфері державного управління; 5) приписи, оскільки

реальним змістом правових актів управління є правостановлюючі та правозастосовні приписи; 6) різновид документів (юридичних, службових), оскільки ті приписи, які в них містяться, мають своє документальне оформлення [1, с. 285–288; 2, с. 139].

Критично аналізуючи існуючі наукові підходи щодо визначення сутності і змісту правового акту управління, В. Б. Авер'янов надає власне визначення відповідного поняття. Правовим актом управління учений 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 [2, с. 144]. Такий підхід щодо визначення поняття правового акту управління, безумовно, надає можливість виділити такі його основні риси, як односторонність, формальна визначеність, управлінський зміст.

В. Б. Авер'янов опрацьовує існуючі наукові погляди щодо специфічних ознак правових актів управління, наявність яких дозволяє довести приналежність правових актів до актів управління: під законність; загальнообов'язковість (авторитарність); компетентність; односторонність волевиявлення; належна оформленість; упорядкувальний вплив на суспільні відносини; визначеність в ієрархії правових актів управління [2, с. 140–143]. В. Б. Авер'янов, посилаючись на Ю. О. Тихомирова, зазначає, що юридичне значення актів управління виявляється в їх організуючому впливі на суспільні відносини та в безпосередніх юридичних наслідках. Юридичні наслідки можуть бути такими: а) акт встановлює або змінює правило поведінки, що є загальним і не містить вказівок щодо конкретних осіб; б) акт покладає конкретні обов'язки та суб'єктів чи надає їм певні права; в) індивідуалізований акт слугує юридичним фактом, якщо законодавство пов'язує з ним виникнення,

зміну чи припинення конкретних правовідносин у сфері виконавчої влади; г) індивідуалізований акт може мати юрисдикційний (правоохоронний) характер, тобто може містити правову оцінку тих чи інших фактів, розв'язання спорів про право чи застосування встановленої законом санкції [2, с. 140–143].

Наведені вище положення про юридичні наслідки правових актів управління відтворюють їх правову природу, однак не дозволяють розмежувати акти управління, які адресовані невизначеному колу суб'єктів і застосовуються неодноразово, і ті акти, адресат приписів у яких індивідуально визначений.

Підсумовуючи вищевказані теоретико-методологічні положення щодо визначення сутності та особливостей правових актів управління, можна зазначити, що В. Б. Авер'янов підкреслював їх зв'язок із управлінням як діяльністю органів виконавчої влади.

Вищевказаній концепції не суперечить підхід до визначення сутності правового акту управління Л. Л. Поповим, Ю. І. Мігачовим, С. В. Тихомировим. Правовим актом управління вони називають засноване на законодавстві одностороннє юридично владне рішення суб'єкта державного управління, видане в межах його компетенції, яке регулює суспільні відносини у сфері державного управління або спрямоване на виникнення, зміну або припинення конкретних адміністративно-правових відносин [6, с. 86].

О. М. Бандурка та М. М. Тищенко говорять про існування нормативних актів управління як актів нормативно-правового характеру, якими встановлюються відповідні правила належної або можливої поведінки у сфері державного управління, розраховані на неодноразове застосування, а також мають типовий, модельний характер. Рисами нормативних актів управління названі: а) деталізація та конкретизація положень законодавчих актів, що прямо чи побічно стосуються сфери адміністративно-правового регулювання; б) визначення типових правил поведінки у сфері державного управління; в) регламентація та уточнення порядку та особливостей взаємодії між учасниками управлінських відносин, уточнення їх організаційно-правовий статус; г) ершорядне значення для належного регулювання багатоманітної адміністративно-процесуальної діяльності, здійснюваної виконавчими органами держави [3, с. 120–121].

Порівняння положень щодо сутності нормативних актів управління та правових актів управління, а також їх рис, виділених В. Б. Авер'яновим та О. М. Бандуркою й М. М. Тищенко свідчить про відсутність суперечностей та сутнісну тотожність. Разом із тим, зазначені положення потребують оновлення, зважаючи на новації розвитку доктрини адміністративного права.

До новацій доктрини адміністративного права можна віднести монографію В. П. Тимошука, присвячену адміністративним актам. Учений визначає поняття адміністративного акта як волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом, підкреслює В. П. Тимошук, завершується розгляд і вирішення справи по суті. До визначальних ознак адміністративного акта віднесено його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія [8, с. 33].

З викладених вище позицій щодо розуміння поняття «адміністративний акт» слід вивести ключові ознаки адміністративних актів органів публічної адміністрації.

По-перше, це індивідуальність адміністративних актів органів публічної адміністрації. Такі акти стосуються конкретних осіб та їх відносин, їх головною рисою є конкретність, зокрема: а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері державного управління; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [17, с. 151].

По-друге, це акт адміністративного органу, тобто суб'єкта, уповноваженого на здійснення адміністративної влади. Також необхідно зауважити, що окремі адміністративні повноваження можуть отримувати не лише органи публічної адміністрації, але й інші суб'єкти: підприємства, установи, організації тощо [8, с. 24–25].

Третьою ознакою адміністративних актів є прямий вплив на приватних осіб, тобто зовнішня дія адміністративного акта. Акцент на зовнішній дії адміністративного акта дозволяє

відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад щодо вирішення організаційних питань всередині адміністративного органу.

Як підсумок, слід зазначити, що адміністративні акти органів публічної адміністрації прийняті у межах Конституції України та законів України, є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами – органами, підприємствами, установами, організаціями, а також громадянами в межах території, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу. Такі адміністративні акти є основною юридичною (адміністративно-правовою) формою реалізації за-

вдань та функцій цих органів. Шляхом видання адміністративного акта органи публічної адміністрації вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає у процесі їх діяльності, в інтересах реалізації завдань та функцій певних суб'єктів. Адміністративні акти, прийняті органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин, або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [редкол. В. Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 592 с.
2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підручник / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
4. Дмитриев Ю. А. Административное право : учебник / Ю. А. Дмитриев, И. А. Полянский, Е. В. Трофимов. – М. : Эксмо, 2009. – 928 с.
5. Козлов Ю. М. Административное право : учебник / Ю. М. Козлов. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Юристъ, 2004. – 318 с.
6. Административное право России : учебник / [Л. Л. Попов, Ю. И. Мигачев, С. В. Тихомиров]. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Проспект, 2009. – 752 с.
7. Кузьменко О. В. Теоретичні засади адміністративного процесу : монографія / О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2005. – 352 с.
8. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
9. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в ACQUIS COMMUNAUTAIRE / Н. Гнидюк // Законодавство України : наук.-практ. комент. – 2006. – № 10. – С. 74–77.
10. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування / М. В. Комашко // Держава та регіони. – 2001. – № 2. – С. 27–31.
11. Recommendation No. R(84) 15 relating to public liability [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.
12. Пухтецька А. «Європейський адміністративний простір» як новела української адміністративно-правової науки: понятійно-термінологічна характеристика / А. Пухтецька // Юридична Україна. – 2006. – № 8. – С. 41–45.
13. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–119.
14. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 361 с.
15. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления / Р. Ф. Васильев. – М. : Изд-во МГУ, 1970. – 108 с.
16. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
17. Александрова Н. В. Класифікація правових актів управління / Н. В. Александрова // Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – С. 147–160.

Надійшла до редколегії 27.08.2010