

Список використаних джерел:

1. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К., 1998. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Кривицька Ю. Адміністративна реформа: необхідність і перспективи проведення // Юридична газета. – 2005. – № 24 (60). – С. 20-22.
3. Валуєвський О. Адміністративна реформа: міф чи реальність? // Контекст. – 2002. – № 1. – С. 44-49.
4. Павлюк А. Реформування адміністративно-територіальною устрою України: проблеми та перспективи реалізації // Юридичний журнал. – 2007. – № 1. – С. 163.
5. Авер'янов В. Адміністративна реформа. Науково-практичне забезпечення // Віче, 2002. – № 3. – С. 19–23.
6. Шаройкіна О. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження // Дніпровський центр соціальних досліджень. – Д. – 2005. – С. 36.
7. Кравченко С. Досвід організації адміністративної реформи в Україні / Вісник державної служби України. 2008. – № 1. – С. 58–65.
8. Бакуменко В. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / В.Д. Бакуменко, Л.М. Голіна, С.О. Кравченко та ін.; за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева. – К, НАДУ, 2005. – 172 с.

ВОРОНІН Я. Г.,

кандидат юридичних наук, докторант
(Харківський національний університет
внутрішніх справ)

УДК 342.95

**АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ
У НАФТОГАЗОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

У статті визначено місце та виокремлено види правових актів публічної адміністрації в системі правових актів органів публічної влади. Крім того, надано поняття та визначені ознаки адміністративного акта в нафтогазовому комплексі. Доведено, що ліцензія як вид дозвольного документа не є адміністративним актом, а тому в порядку адміністративного судочинства підлягає оскарженню вольове рішення відповідного органу публічної адміністрації, яке оформлено окремим письмовим документом – наказом.

Ключові слова: правовий акт, нормативний акт, адміністративні акти, дозвольний документ, нафтогазовий комплекс.

В статье определено место и выделены виды правовых актов публичной администрации в системе правовых актов органов публичной власти. Кроме того, предоставлено понятие и определены признаки административного акта в нефтегазовом комплексе. Доказано, что лицензия как вид разрешительного документа не является административным актом, а потому в порядке административного судопроизводства подлежит обжалованию волевое решение соответствующего органа публичной администрации, которое оформлено отдельным письменным документом – приказом.

Ключевые слова: правовой акт, нормативный акт, административные акты, разрешительный документ, нефтегазовый комплекс.



Articles singled out the place and kind acts of public administration in the system of legal acts of public authorities. Also provided by the concept and features of the administrative act in the oil and gas sector. We prove that the license as a form of authorization document is not an administrative act and therefore administrative procedures appealable willful decision of the public administration, which issued a separate written document – order.

Key words: *legal act, regulation, administrative provisions, permits, oil and gas sector.*

Вступ. Останні події в державі довели, що давно не приділялось достатньо уваги питанню забезпечення національної безпеки. Це стосується її різних складових. Особливо актуальним на сьогодні є забезпечення економічної безпеки держави України, однією із складових якої є нафтогазовий комплекс. Тому питання забезпечення його функціонування потребують посиленої уваги держави в особі відповідних суб'єктів публічної влади шляхом відповідного адміністративно-правового регулювання. Слід зауважити, що на сьогодні існує багато позицій з приводу управління зазначеним комплексом, однак ми переконані, що тільки шляхом державного регулювання функціонування нафтогазового комплексу та його складових можливо зберегти економічні інтереси Української держави й забезпечити національну безпеку нашої держави. При цьому посиленої уваги потребують інструменти управління нафтогазовим комплексом, які представлені правовими актами, що приймаються уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації. Особливо актуальним, на нашу думку, є питання інструментів, що приймаються в процесі дозвільної діяльності в нафтогазовому комплексі.

Названа проблематика є особливо актуальною для України, оскільки досі більшість процедурних відносин дозвільної діяльності в ньому або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними актами.

Виходячи з вищевказаного, постає необхідність дослідити правову природу та сутність правових актів, що є інструментом дозвільної діяльності в нафтогазовому комплексі та розкрити їх зміст. Питання визначення правової природи останніх в нафтогазовому комплексі обумовлене, на нашу думку, тим, що вони є підставою для звернення до адміністративного суду в разі порушення прав і законних інтересів суб'єктів відповідних відносин у зазначеній сфері.

Постановка завдання. Отже, метою даної статті постає розв'язання декількох питань: по-перше, визначити місце та виокремити види правових актів публічної адміністрації в системі правових актів органів публічної влади; по-друге, визначити поняття та ознаки адміністративного акта в нафтогазовому комплексі; по-третє, відповісти на питання, чи є адміністративним актом дозвільний документ, що видається відповідному суб'єкту для зайняття господарською діяльністю в нафтогазовому комплексі з метою усунення колізій у чинному законодавстві та покращення правозастосовної діяльності відповідних суб'єктів.

Необхідно зазначити, що останнім часом питання, пов'язані із визначенням правової природи актів органів публічної влади та процедурою їх прийняття, були предметом дослідження вчених-адміністративістів, а саме: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, О.В. Джафарової, С.Ф. Денисюка, Т.О. Коломієць, А.Т. Комзюка, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, Н.Ф. Лати, Р.С. Мельника, О.І. Прищепи, І.Л. Самсіна, В.П. Тимошука, М.М. Тищенко, А.М. Школика та ряду інших авторів. Напрацювання названих авторів будуть покладені нами у підґрунтя даного дослідження.

Результати дослідження. Дослідження проблеми правової природи актів у нафтогазовому комплексі як інструмента діяльності відповідного суб'єкта обумовлює потребу звернення до загального поняття «правовий акт», а тому й до аналізу наукових здобутків з теорії права. Здійснення такого поглибленого аналізу обумовлене, насамперед, тим, що на сьогоднішній день відсутнє єдине розуміння сутності цього явища, особливо коли мова йде



про діяльність органів публічної адміністрації. Крім того, розуміння змісту та сутності поняття «правовий акт органа публічної адміністрації» набуває особливого значення у зв'язку з необхідністю вдосконалення правозастосовної діяльності останніх у всіх сферах розвитку суспільства, в тому числі і у нафтогазовому комплексі.

Слід звернути увагу, що під категорією «акт» у словнику В.І. Даля розуміється всяка дія, що збулася; якщо в значенні паперу, то постанова, рішення, угода, свідоцтво, грамота, документ, лист; урочисті збори вченого товариства або стану, свято якої-небудь установи; в драматичних творах – умовний відділ, дія [1, с. 54]. У сучасному розумінні термін «акт» (від латинського *actus* – действие; *actum* – документ) має різні значення. С.І. Ожегов і Н.Ю. Шведова під актом розуміють одиничну дію, а також окремих вчинок; закон, указ державних органів або постанову громадських організацій; документ, що засвідчує що-небудь; урочисті збори з приводу якої-небудь події [2, с. 21]. Можна зробити проміжний висновок, що категорію «акт» охоплює певна дія в часі, яка має свій початок та закінчення і яка обов'язково тягне настання певних наслідків. У свою чергу, прикметник «правовий» свідчить, що ця дія обумовлена нормами права. Так, С.С. Алексєєв пропонує розуміти правовий акт як правомірну дію (поведінку), 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 зовнішній словесно-документальний оформлений вираз волі, що закріплює правомірну поведінку та її результат [3, с. 192]. Цілком погоджуючись із ученим, однак, вважаємо, що для характеристики категорії «правовий акт» не доцільно зазначати, що він, як правило, має правомірну дію. За нашим переконанням, якщо мова йде про правовий акт, то це завжди дії, які здійснюються на підставі правової норми і є правомірними. Постає питання, чи є норма, яка встановлює певні правила бути правомірною, тобто, чи відповідає остання принципу верховенства права. Відповідь на це питання знаходиться в площині розвитку правової системи певної держави.

Ідучи далі, наведемо думку О.Ф. Скакун, яка під правовим актом розуміє акт-волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта права, що регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм, а також визначення (зміни, припинення) на основі їх прав і обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за скоєне ними правопорушення. Він оформлюється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акт-документ) [4, с. 337]. До основних ознак правового акта вчена відносить наступні: 1) виражає волю (волевиявлення) уповноваженого суб'єкта права, його владні рішення; 2) має офіційний характер, обов'язковий для виконання; 3) спрямований на регулювання суспільних відносин; 4) встановлює правові норми та конкретні правовідносини; 5) може бути актом-документом, зміст якого фіксується у встановленій законом документальній формі, і актом-дією, за допомогою якого виникає юридичний результат (встановлення правових норм, їх застосування); 6) є юридичним фактом, що спричиняє певні наслідки [4, с. 337–338]. Слід зазначити, що ми, в цілому, погоджуємось із вищенаведеною позицією, але вважаємо, що правовий акт повинен мати обов'язкову письмову форму документа, оскільки, це є гарантією дотримання прав, свобод та законних інтересів суб'єктів відповідних правовідносин. Слід зауважити: першою вчена виокремлює ознаку, яка свідчить, про те, що правові акти виражають волю уповноваженого суб'єкта права. Враховуючи сучасний стан розвитку українського суспільства, можна зробити висновок, що такими суб'єктами є органи, що наділені публічною владою. Тобто, із врахуванням теорії розподілу влади можна виокремити правові акти законодавчої, судової та виконавчої (публічної адміністрації) гілки влади. Враховуючи, що в європейській демократичній державі влада є легітимною й функціонує за принципом верховенства права, доцільно, на нашу думку, говорити про акти законодавчої, судової та адміністративної влади без додавання слова «правовий».



Подальший хід дослідження побудуємо із врахуванням мети наукової статті. Тобто, зупинимось на аналізі наукових позицій, які визначають правову природу актів органів публічної адміністрації, в тому числі й у нафтогазовому комплексі.

Слід зауважити, що як у науковій літературі, так і в українському законодавстві відсутнє загальноприйняте визначення акта органа публічної адміністрації, як немає й єдиного підходу до назви таких актів. Використовуються різні варіанти визначень: «адміністративні акти», «акти державної адміністрації», «виконавські рішення», «управлінські рішення», «інструменти публічної адміністрації» тощо. Не вдаючись у наукову дискусію, зазначимо: деякі з вищенаведених категорій, враховуючи сучасний розвиток нашої держави, є застарілими, а деякі – дещо прогресивними, тобто такими, які ще потребують свого обґрунтування. Ми вважаємо, за доцільним на сьогодні використовувати визначення «акти публічної адміністрації» для позначення дії відповідного суб'єкта права (органа публічної адміністрації), що викликає виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин. Також, спираючись на усталену класифікацію правових актів, вважаємо за можливе із врахуванням особливостей діяльності публічної адміністрації поділити останні на такі групи: 1) нормативні – акти публічної адміністрації, які містять норми адміністративного права, у зв'язку з чим є не персоніфікованими, розрахованими на багаторазове застосування, та які приймаються суб'єктами публічної адміністрації; 2) адміністративні – акти, спрямовані на регулювання конкретного адміністративно-правового відношення, яке виникає між публічною адміністрацією та приватною особою або конкретизованим колом таких осіб; 3) адміністративні договори.

Подальший хід дослідження із врахуванням завдань, які нами були поставлені, зупинимось на розгляді поняття «адміністративний акт у нафтогазовому комплексі» та його особливостей. Отже, проаналізуємо позиції науковців з цього приводу. Слід зауважити, що зазначена категорія набула свого широкого застосування на теренах наукової літератури України з початком активної фази євроінтеграції нашої держави до європейської спільноти.

Однак, як зазначає А.М. Школик, категорія «адміністративний акт», має різне наповнення навіть в державах, що належать до континентальної правової системи. Широке значення поняття адміністративного акта застосовується в низці європейських держав, що орієнтуються на французьке право: Бельгії, Іспанії, Італії та Португалії [5, с. 106]. Ми вважаємо за доцільне взяти за основу німецький закон, згідно з яким для віднесення певного діяння органу публічної адміністрації до адміністративного акта, необхідно, щоб воно стосувалось конкретної ситуації, тобто, адміністративними актами вважались акти індивідуального характеру; забезпечувало публічно-правові відносини; мало зовнішню правову дію (тобто стосувалось відносин органів публічної адміністрації з іншими суб'єктами права) [5, с. 107]. Слід зауважити, що обов'язковою ознакою адміністративного акта є те, що він є підставою для звернення до адміністративного суду за захистом своїх прав та законних інтересів. Також вважаємо, що саме на сьогоднішньому етапі розвитку нашої держави доцільно до адміністративних актів відносити акти, які приймаються в ході внутрішньої діяльності суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб).

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України під адміністративним актом розуміється рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за результатом розгляду адміністративної справи, відповідно до цього Кодексу, спрямоване на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [6]. У цілому погоджуючись із вищенаведеним, сформулюємо ознаки адміністративного акта в нафтогазовому комплексі та дамо йому визначення. Отже, до ознак останнього належать такі: 1) є актом індивідуальної дії та має конкретизований характер, оскільки являє собою вирішення конкретної адміністративної справи, тобто підведення конкретного життєвого випадку під загальну правову норму; 2) приймається суб'єктом публічної адміністрації, що має повноваження в нафтогазовому комплексі; 3) є результатом розгляду окремої,



індивідуальної справи; 4) спрямований на створення, зміну чи припинення прав, обов'язків суб'єктів господарювання в нафтогазовому комплексі; 5) має офіційний характер; 6) має процесуальну форму; 7) має підзаконний характер; 8) повинен мати обов'язкову письмову форму.

Таким чином, під адміністративним актом у нафтогазовому комплексі будемо розуміти закінчену інтелектуальну дію суб'єкта публічної адміністрації, що має повноваження в нафтогазовому комплексі, за результатом розгляду індивідуальної конкретної адміністративної справи, відповідно до чітко встановленої процесуальної форми, спрямоване на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), що оформлюється у вигляді письмового документа, має офіційний та підзаконний характер.

Сформулювавши визначення адміністративного акта в нафтогазовому комплексі, спробуємо визначити, чи є адміністративним актом дозвільний документ, наданий Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ). Ми вважаємо це питання вельми актуальним для правозастосовної діяльності, оскільки саме адміністративний акт є підставою для звернення до адміністративного суду України з метою захисту прав, законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин, у тому числі й у нафтогазовому комплексі.

Відповідно до законів України «Про електроенергетику», «Про природні монополії», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про засади функціонування ринку природного газу», Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики», до повноважень НКРЕ належить надання наступних дозвільних документів у нафтогазовому комплексі на такі види діяльності: 1) транспортування нафти, нафтопродуктів та аміаку магістральним трубопроводом; 2) транспортування природного, нафтового газу та газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами; 3) розподіл природного, нафтового газу та газу (метану) вугільних родовищ; 4) постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом; 5) постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим тарифом; 6) зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ. Слід зауважити, що нами в попередніх наукових статтях було доведено, що ліцензія є дозвільними документами, а ліцензування – різновидом дозвільної діяльності. Отже, виникає питання, чи є ліцензія, яка видана на певний вид господарської діяльності в нафтогазовому комплексі адміністративним актом. Тобто, що саме буде предметом оскарження в адміністративному судочинстві в разі порушення прав і законних інтересів відповідних суб'єктів у нафтогазовому комплексі. Звернення до ст. 11 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» свідчить про те, що адміністративним актом є рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії. Тобто, ліцензія (дозвільний документ) не є адміністративним актом. У свою чергу, згідно з п. 4 ч. 4 Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики», остання здійснює ліцензування господарської діяльності у сфері нафтогазового комплексу та видає ліцензії на право її провадження. Формулювання вищенаведеного положення дає привід для різного тлумачення сутності ліцензії. Отже, вважаємо, що п. 4 ч. 4 Указу Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики» доцільно викласти в наступній редакції: «здійснює ліцензування господарської діяльності у сферах електроенергетики, теплопостачання та нафтогазовому комплексі й видає рішення про видачу або відмову у видачі ліцензії на право провадження діяльності, яке оформлюється окремим адміністративним актом, а саме наказом». Слід зауважити: діюче законодавство не завжди за органами публічної адміністрації чітко визначає види актів, які ті мають право приймати останні саме на законодавчому рівні. Так, Законом України «Про природні монополії» визначається, що Національні комісії регулювання природних монополій мають право видавати *накази, розпорядження та доручення* з питань, що належать до їх компетенції. У свою чергу, в ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначено, що міністерство в межах своїх повноважень видає тільки *накази*. Отже, вищенаведені



законодавчі акти визначають різні їх види, що можуть бути прийняті відповідними суб'єктами публічної адміністрації.

Висновки. Таким чином, з метою покращення правозастосовної практики щодо дозвільної діяльності в нафтогазового комплексу вважаємо за необхідне внести відповідні зміни до законодавства щодо чіткого закріплення положення про те, що ліцензія як вид дозвільного документа не є адміністративним актом, а тому в порядку адміністративного судочинства підлягає оскарженню вольове рішення відповідного органу публічної адміністрації, оформлене окремим письмовим документом – наказом.

Список використаних джерел:

1. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. – В 4 т. Т. 1: «А-З» / В.И. Даль. – М. : Рипол Классик, 2006. – 1098 с.
2. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. – [4-е изд. допол.] – М. : Азбуковник, 1999. – 944 с.
3. Алексеев С.С. Общая теория права : учеб. / С.С. Алексеев. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. – 576 с.
4. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учеб. / О.Ф. Скакун. – Х. : Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
5. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / А.М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 03.12.2012 № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=44893&pf35401=238641>.

ГУЛА С. Є.,
аспірант кафедри конституційного,
та адміністративного права
(Київський університет права
Національної академії наук України)

УДК 342.9

ПРОГНОЗУВАННЯ РОЗВИТКУ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ У СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

Статтю присвячено вивченню прогнозування розвитку громадського контролю у сфері державних закупівель та законодавчого закріплення сфери діяльності громадських об'єднань у їхній контрольній діяльності.

Ключові слова: державні закупівлі, громадський контроль, законодавство, прогнозування, громадянське суспільство.

Статья посвящена изучению прогнозирования развития общественного контроля в сфере государственных закупок и законодательного закрепления сферы деятельности общественных объединений в их контрольной деятельности.

Ключевые слова: государственные закупки, общественный контроль, законодательство, прогнозирование, гражданское общество.

