

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32838/1606-3716/2019.4/17>

Біла В.Р.

Університет державної фіскальної служби України

ВИДИ ПРАВОВИХ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті здійснено аналіз обсягу поняття «правові форми публічного адміністрування». Встановлено, що до правових форм публічного адміністрування доцільно включати усі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування. Наголошується на необхідності уніфікації термінології в частині визначення обсягу і змісту поняття, для позначення якого використовуватиметься термін «адміністративний акт». Встановлено, що низка зовнішніх проявів цілеспрямованого волевиявлення органів публічного адміністрування не знайшла відображення в сучасній системі правових форм публічного адміністрування. Низка управлінських рішень знаходить вираження в актах-діях суб'єкта публічного адміністрування або актах-документах, що не містять управлінського рішення, однак є наслідками його прийняття та зумовлюють зміну правового статусу невідного суб'єкта. У зв'язку з цим пропонується для позначення дій публічної адміністрації, що тягнуть настання юридичних наслідків, повернутись до конструкту «юридично значимі дії». Ті самі акти-дії та акти-документи, що спричиняють настання юридичних наслідків опосередковано, отримують правову форму завдяки встановленню підстав та процедури їх здійснення. Відповідно, поставлено питання про включення до числа правових форм публічного адміністрування як її особливого різновиду адміністративної процедури, що акумулюватиме такі види діяльності, як контроль, нагляд, моніторинг, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, організації прийняття рішень колегіальними суб'єктами тощо.

Додатково поставлено питання про визнання окремими формами публічного адміністрування управлінських програм, які займають проміжне місце між нормативними актами управління та актами-планами. Підтримано пропозицію щодо включення до числа правових форм публічного адміністрування автоматичних правових механізмів (наслідків) актів-планів.

Ключові слова: публічне адміністрування, адміністративний акт, акти-плани, управлінські програми, адміністративні процедури, правові форми публічного адміністрування, види.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку науки адміністративного права характеризується пошуком нових інструментів, форм та методів діяльності публічної адміністрації, її взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Пожвавлення ролі останніх у прийнятті державницьких управлінських рішень, колегіальність як основа діяльності органів місцевого самоврядування та окремих новостворених органів виконавчої влади, впровадження нових стандартів врядування, в тому числі посилення ролі електронного врядування, зумовлюють виникнення нових видів

правових форм публічного адміністрування, визнання, осмислення та розробка яких є одним із пріоритетних завдань наукових досліджень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Доктрина адміністративного права визнає існування чотирьох видів правових форм публічного адміністрування: нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, адміністративні договори, юридично значимі дії. Такий підхід відображений у працях В.Б. Аверянова [1], В.В. Коваленка [2], О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова [3], Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука [4], Т.О. Коломоєць

[5] і тривалий час використовувався для проведення прикладних досліджень. Водночас останніми роками з'являються наукові розробки, що уточнюють наведений підхід. Так, перш за все варто вказати на поширення використання терміна «адміністративний акт», що в різних дослідженнях використовуються для позначення поняття з різним обсягом: В.П. Тимошук включає до нього індивідуальні (ненормативні) акти управління [6, с. 22–23], О.О. Мандюк, А.М. Школик – нормативні і індивідуальні акти [7, с. 42; 8, с. 176], а М.П. Угровецький – нормативні та індивідуальні акти, адміністративні договори [9, с. 7]. Водночас, введення в науковий обіг терміна «адміністративний акт» скоріш відображає новий спосіб систематизації правових форм, однак не виявлення якісно нових їх видів. Відповідні спроби були здійснені І.В. Патерило, якою обґрунтовано необхідність включення до числа правових форм актів-планів [10, с. 12; 11, с. 144], І.П. Яковлевим, яким поставлено питання про існування автоматичних правових механізмів як форм публічного адміністрування [12, с. 110], Е.В. Третьяком, у частині визнання правоохоронних програм формою державного управління [13, с. 9].

Незважаючи на активізацію розвідок у сфері виявлення нових правових форм публічного адміністрування, частина активностей публічної адміністрації так і не отримала належного способу об'єктивної у правовій дійсності.

Постановка завдання. Відповідно, метою цього дослідження є визначення проблем у сучасних підходах до обсягу поняття «правові форми публічного адміністрування» та виявлення тих видів діяльності публічної адміністрації, що об'єктивно потребують бути включеними до нього.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перше, на що варто звернути увагу, – це відмінні підходи до визначення переліку правових форм. Так, Т.О. Коломоєць звертає увагу, що в одних випадках акцентовано на статистиці, кінцевому результаті владної діяльності суб'єкта публічної адміністрації. В такому разі правовими формами називають: нормативні та індивідуальні акти управління, адміністративні договори, юридичні значимі дії. Інші дослідники звертають увагу на динаміку, процедурну сторону діяльності суб'єктів публічного адміністрування. З цієї точки зору, до правових форм публічного адміністрування зараховують: адміністративну нормотворчість, прийняття адміністративних (індивідуальних) актів, укладання адміністративних

договорів, здійснення (вчинення) реєстраційних та інших юридично-значимих дій [5, с. 172–173].

Іноді вчені поєднують обидва підходи у визначенні видів правових форм. Так, у літературі вказують на існування таких правових форм реалізації повноважень суб'єкта адміністративного права: правові акти державного управління; правові акти – організаційні дії всередині органу управління; звернення суб'єктів адміністративного права; участь у цивільних та господарських договорах; участь як позивача чи відповідача в суді; діяльність суб'єкта адміністративного права як носія обов'язків у сфері охорони порядку та безпеки (правила техніки безпеки, санітарно-епідеміологічні правила, правила пожежної безпеки) [14, с. 141–142]. Т.О. Коломоєць вказує, що до правових форм діяльності публічної адміністрації належать такі специфічні прояви реалізації функцій адміністрування, як участь суб'єктів виконавчої влади у судах як позивачів або відповідачів, діяльність із забезпечення громадського порядку або безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників [5, с. 172–173].

Дійсно традиційний підхід до визначення форм публічного адміністрування дає змогу включити до них лише такі індивідуальні акти, як постанова по справі про адміністративне правопорушення, постанова у справі про порушення митних правил, податкове повідомлення рішення, постанова у справі про порушення, постанова про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності тощо. Однак застосування санкцій передбачає вчинення низки інших юридично значимих дій, як-то: здійснення дій щодо виявлення порушення, встановлення обставин справи, збір доказів, застосування заходів забезпечення провадження у справі, призупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, які тягнуть настання юридичних наслідків у вигляді змін у правовому статусі особи.

Взагалі ще до прийняття управлінського рішення щодо конкретної особи, особливо в юрисдикційних відносинах, вона набуває нового спеціального адміністративно-правового статусу (наприклад, особи, яка притягається до відповідальності). Так, із моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення фізична особа набуває статусу особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і, з огляду на приписи ст. 268 КУпАП [15], наділяється відповідними правами. Подання адміністративного

позову спричиняє зміни у правовому статусі учасників відносин адміністративного судочинства: набуття прав і обов'язків позивача і відповідача відповідно.

Відповідно, виникають юридичні наслідки у вигляді виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків учасників адміністративних правовідносин, однак такий юридичний наслідок викликаний тими формами, які не розглядаються в межах наявних підходів до видів форм публічного адміністрування. Викладене стосується подання адміністративного позову, заяви у справах за зверненням органів доходів і зборів тощо.

Корисним в усуненні зазначеного недоліку може стати науковий підхід Ю.М. Старілова, який серед форм публічного адміністрування розрізняє нормовстановлення, встановлення волевиявлення та реальні адміністративні акти. До головних ознак нормовстановлення вчений зараховує односторонність, встановлення для адресатів правил, абстрактно-загальну дію. В результаті нормовстановлення з'являються: а) правові положення, які є абстрактно-загальними правилами органів управління; б) положення (статути); в) внутрішні правові приписи або адміністративні приписи посадових осіб (начальників, керівників), спрямовані на підлеглих суб'єктів. Головною ознакою волевиявлення є свідоме оголошення (наприклад, заява про розірвання контракту в системі державної служби, заява про звільнення, застереження). До основних ознак реальних актів належить практичний результат управлінських дій. До таких актів належать: заява для преси, відгуки (висновки), отримання або надання інформації (довідок), практичні дії (наприклад, збереження майна) [16, с. 532].

Наведений підхід хоча і досить порівняно може бути використаний для аналізу власне правових форм публічного адміністрування, однак має важливе значення для встановлення місця серед форм зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації такої діяльності, як звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду, проведення зустрічної звірки, направлення запитів на отримання податкової інформації тощо, що являють собою офіційне волевиявлення органу публічної адміністрації.

Позитивним досягненням науки адміністративного права останніх років є включення до видів правових форм публічного адміністрування актів-планів, які застосовуються публічною адміністрацією для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу необхід-

них для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричинити) настання правових наслідків для приватних осіб [10, с. 12; 11, с. 144].

Більш глибокого аналізу та визначення місця в системі форм публічного адміністрування потребують і управлінські програми як особливий вид правових форм публічного адміністрування. Як було вказано на початку статті, вперше питання про включення управлінських програм до обсягу поняття форм державного управління було здійснено Е.В. Третьяком. Варто погодитись із дослідником у тому, що управлінські програми виступають регуляторами правовідносин, оскільки містять у собі нормативні приписи, якими визначається концептуальні засади розвитку відповідних суспільних відносин [13, с. 173]. Управлінську програму визначають і як правовий акт, що ухвалюється шляхом прийняття спеціального допоміжного акту та реалізується для досягнення суспільно корисної мети відповідно до законодавства, має визначений термін дії та відрізняється етапністю; усі його норми мають тимчасовий характер та мають вигляд правових норм або індивідуально-правових приписів [17, с. 63].

Дійсно, відповідно до ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Програма діяльності Кабінету Міністрів України базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, а рішення про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України приймається у формі постанови Верховної Ради України [18].

Наведені наукові положення та приписи нормативних актів вказують на належність управлінських програм до нормативних актів управління, що неповною мірою відображає їх юридичну природу. Приписи управлінських програм є формалізованими та обов'язковими для виконавців, однак навряд чи можна назвати їх загальнообов'язковими правилами поведінки, скоріш вони визначають пріоритетні напрями розвитку певної сфери і кінцевий термін досягнення програмного результату. Також варто вказати і на відмінність управлінських програм від актів-планів, оскільки, на відміну від останніх, вони не містять конкретних строків та покрокових заходів реалізації. Останнє положення яскраво ілюструє визначення бюджетної програми та паспорту бюджетної програми, закріплені у ст. 2 Бюджетного кодексу України. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 2, «Бюджетна програма – систематизований перелік захо-

дів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій», своєю чергою, п. 40 ч. 1 ст. 2 визначає, що «паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів» [19].

На ще один вид правових форм публічного адміністрування звернув увагу І.П. Яковлев. На думку дослідника, такими варто визнати автоматичні правові наслідки, що виникають на основі принципу мовчазної згоди. Згідно із цим принципом, якщо суб'єкт владних повноважень не видає адміністративний акт у передбачений законом строк, вважається, що він визнає право особи та/або погоджується з її позицією стосовно кваліфікації фактичних обставин, про надання та/або правозастосовну оцінку яких порушувалося питання в поданому цією особою зверненні [12, с. 150].

Як правило, такі правові механізми використовуються для захисту невіддільних суб'єктів від бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування. Водночас є низка автоматичних правових механізмів зворотної дії. Йдеться про податкову заставу. За ч. 88.2. ст. 88 Податкового кодексу України (далі – ПК України), право податкової застави виникає згідно з цим Кодексом та не потребує письмового оформлення. Причому норми ст. 89 ПК України передбачають автоматичне виникнення права на податкову заставу в органу доходів і зборів із моменту невиконання платником податків своїх зобов'язань і визначають юридичним наслідком її застосування заборону платнику податків відчужувати майно [20].

Також як автоматичні правові механізми доцільно розглядати виникнення права на виконання підготовчих і будівельних робіт після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт [21]. Причому законодавець пов'язує виникнення такого права саме з юридичним фактом подання такого повідомлення, а не волевиявленням суб'єкта владних повноважень у результаті його розгляду.

Ще однією проблемою визначення видів форм публічного адміністрування є пошук місця серед

правових форм публічного адміністрування таких видів діяльності, як зупинка працівником поліції транспортного засобу за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху, застосування спеціальних заходів адміністративного припинення (застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу), внесення та надання відомостей до реєстрів, проведення митного огляду, подання адміністративного позову, запиту на отримання податкової інформації, складання актів (довідок) за результатами перевірок, проставлення митних забезпечень, проведення експертиз, проведення контрольних заходів, атестація, ліцензування, сертифікація, здійснення державного фінансового моніторингу, взяття проб (зразків) для проведення експертизи тощо.

Причому окремі з наведених форм викликають настання юридичних наслідків, наприклад, застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, у справах про порушення митних правил, проставлення митних забезпечень, інші або не викликають взагалі (взяття проб (зразків) для проведення експертизи), або викликають опосередковано (наприклад, висновок експертизи, акт перевірки є підставою для прийняття управлінського рішення у відповідній формі публічного адміністрування).

Для позначення дій публічної адміністрації, що тягнуть настання юридичних наслідків, варто повернутись до конструкту «юридично значимі дії». Ті ж дії, що спричиняють настання юридичних наслідків опосередковано, та спеціальні заходи адміністративного припинення самі по собі не можуть бути зараховані до числа правових форм публічного адміністрування, однак отримують правову форму завдяки встановленню підстав та процедури їх здійснення. Відповідно, можемо поставити питання про включення до числа правових форм публічного адміністрування як її особливого різновиду адміністративної процедури, що акумулюватиме такі види діяльності, як контроль, нагляд, моніторинг, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, організація прийняття рішень колегіальними суб'єктами тощо.

Висновки. Проведене дослідження видів правових форм публічного адміністрування дало змогу дійти таких висновків. До правових форм публічного адміністрування доцільно включати усі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування: нормативні акти управління, акти-плани,

управлінські програми, індивідуальні акти (адміністративні акти), адміністративні договори, юридично значимі дії, адміністративні процедури, автоматичні правові механізми.

Перспективами подальших наукових пошуків у цьому напрямі є визначення особливостей функціонування кожної форми, а також проведення їх класифікації.

Список літератури:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
2. Курс адміністративного права України : підручник / Колпаков В.К. та ін.; за ред. В.В. Коваленка. Київ, 2012. 805 с.
3. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43–51.
4. Адміністративне право України : Підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
5. Коломоець Т.О. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2011. 576 с.
6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю». 2010. 296 с.
7. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... к-та юрид. наук : 12.00.07 / Нац університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 214 с.
8. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 307 с.
9. Угровецький М.П. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. ... к-та юрид. наук : 12.00.07 / Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 195 с.
10. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В. та ін. Херсон, 2018. 446 с.
12. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Нац. університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.
13. Третяк Е.В. Правоохоронні програми як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2009. 230 с.
14. Манохин В.М., Адушкин Ю.С., Багишаев З.А. Российское административное право : учебник. Москва, 1996. 472 с.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х-1. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984, дод. до № 51. 1122 ст.
16. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : учебник. Москва : Издательство НОРМА, 2002. 728 с.
17. Бабін Б.В. Державні цільові програми – організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання / Б.В. Бабін, В.О. Кроленко. Донецьк : Каштан, 2006. 206 с.
18. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. С. 828. Ст. 222.
19. Бюджетний кодекс України : Закон України від от 21.06.2001 № 2542-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. Ст. 572.
20. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, 15-16, 17. Ст. 112
21. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

Bila V.R. TYPES OF LEGAL FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

The article analyzes the scope of the concept of “legal forms of public administration”. It has been established that it is expedient to include in the legal forms of public administration all the manifestations of the activity of the public administration, which cause a direct legal consequence in the field of public administration. It is emphasized the need to unify the terminology in the frequent definition of the scope and content of the term for which the term “administrative act” will be used. It is established that a number of external manifestations of purposeful expression of the bodies of public administration were not reflected in the modern system of legal forms of public administration. A number of managerial decisions are expressed in acts of action of

the subject of public administration or acts-documents that do not contain a managerial decision, but are the consequences of its adoption and lead to a change in the legal status of a non-controlling entity. In this regard, it is proposed to refer to the actions of the public administration, which entail legal consequences, to return to the construction of "legally significant actions". The same acts-actions and acts-documents, which cause legal consequences indirectly, receive the legal form due to the establishment of the grounds and procedures for their implementation. Accordingly, the question is raised about the inclusion in the number of legal forms of public administration as a special type of administrative procedure that will accumulate such activities as control, supervision, monitoring, provision of administrative services, application of administrative coercion, decision-making by collegial actors, etc.

Additionally, is raised the question about the recognition of certain forms of public administration of management programs, which occupy an intermediate position between regulatory legal act and plans-action. The proposal to include automatic legal mechanisms (consequences) of acts-plans into the number of legal forms of public administration is supported.

Key words: *public administration, administrative act, acts-plans, state bodies' management programs, administrative procedures, legal forms of public administration, types.*