

Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України)

Яутріте Брієде*

*Латвійський університет, Конституційний Суд Латвійської Республіки,
Рига, Латвійська Республіка*

**e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv*

Ірина Володимирівна Бойко

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна*

Анотація

Актуальність теми зумовлено набранням чинності Законом України «Про адміністративну процедуру», який встановлює уніфіковані правила прийняття публічною адміністрацією рішень, що узагальнено називають адміністративними актами. Мета статті полягає в дослідженні природи адміністративних актів через виокремлення їх ознак, що матиме не лише теоретичне, а й практичне значення. У дослідженні застосовано методи юридичного аналізу та синтезу, порівняльно-правовий, системно-структурний. Встановлено, що зовнішня спрямованість адміністративного акта означає, що адміністративний орган адресує свої приписи особі, яка перебуває поза межами публічної адміністрації, не має з нею трудових або службових відносин. Констатовано, що адміністративний акт є юридичним актом, оскільки ґрунтується на приписах законодавчих актів; за цією ознакою він відрізняється від фактичних дій. Указано на відмінність між адміністративними і технічними актами або простими актами у сфері публічного права. Визначено, що рішення про відмову в задоволенні вимог особи є негативними адміністративними актами. Підкреслено, що адміністративним актом є рішення у сфері публічного права; для розмежування публічного та приватного права застосовано теорію інтересів, теорію підпорядкування та теорію суб'єктів. Суб'єктом прийняття адміністративного акта названо орган, що здійснює функції публічного адміністрування. Зауважено, що закладений у його розуміння функціональний підхід дає змогу вважати ним і суб'єктів делегованих повноважень, і спеціально створені комісії, і приватних осіб, якщо законодавець наділив їх повноваженнями здійснювати публічне адміністрування. Встановлено, що адміністративний акт породжує для особи юридичні наслідки – надає їм права, змінює чи припиняє їх, підтверджує фактичний стан або встановлює, змінює чи припиняє правовідносини. Підкреслено, що законодавець визначає, які акти не є адміністративними. На підставі проведеного дослідження сформульовано висновки щодо ознак адміністративних актів, до яких

віднесено такі, як: зовнішня спрямованість, юридичний акт, сфера публічного права, прийняте органом, стосується індивідуально визначеної особи або осіб, встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан, не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення адміністративного акта або на прийняття яких не поширює дію закон. Надано рекомендації щодо використання в практичній діяльності ознак адміністративного акта як критеріїв визначення природи рішення/дії органу.

Ключові слова: адміністративний акт; адміністративна процедура; ознаки адміністративного акта; адміністративний орган.

Legal Nature and Characteristics of Administrative Act (in the Comparative Context of Latvia and Ukraine)

Jautrite Briede*

*University of Latvia, Constitutional Court of the Republic of Latvia,
Riga, Republic of Latvia*

**e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv*

Iryna V. Boiko

*Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine*

Abstract

The topicality of the topic is due to the entry into force of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", which establishes unified rules for making decisions by the public administration, which are generally called administrative acts. The purpose of the article is to study the nature of administrative acts by highlighting their features, which will have not only theoretical, but also practical significance. The research uses methods of legal analysis and synthesis, comparative-legal, systemic-structural. It has been established that the external orientation of an administrative act means that the administrative body addresses its prescriptions to a person who is outside the public administration and does not have a labor or official relationship with it. It was established that the administrative act is a legal act, as it is based on the prescriptions of legislative acts; on this basis, it differs from actual actions. The difference between administrative and technical acts or simple acts in the field of public law is indicated. It was determined that the decision to refuse to meet the requirements of a person is a negative administrative act. It is emphasized that an administrative act is a decision in the field of public law; the theory of interests, the theory of subordination, and the theory of subjects were used to distinguish between public and private law. The subject of the adoption of an administrative act is the body performing the functions of public administration. It is noted that the functional approach embedded in his understanding allows him to consider both subjects of delegated powers, specially created commissions, and private individuals, if the legislator has empowered them to carry out public administration. It is emphasized that the legislator determines

which acts are not administrative. On the basis of the conducted research, conclusions were formulated regarding the features of administrative acts, which include the following: external orientation, legal act, sphere of public law, adopted by the body, applies to an individually determined person or persons, establishes, changes or terminates legal relations or establishes the actual state, is not one from the decisions specified in the negative part of the definition of an administrative act or the adoption of which is not covered by the law. Recommendations are given regarding the use in practice of the features of an administrative act as criteria for determining the nature of the body's decision/action.

Keywords: administrative act; administrative procedure; signs of an administrative act; administrative body; procedural decision.

Вступ

У 2022 р. в Україні було прийнято Закон «Про адміністративну процедуру» [1]. Цей Закон набирає чинності 15 грудня 2023 р. і є основним для регламентації діяльності публічної адміністрації із прийняття рішень щодо громадян, бізнесу, громадських організацій. Закон містить правила, за якими представники публічної влади розглядають адміністративні справи, ухвалюють адміністративні акти, а в необхідних випадках також їх виконують.

Прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» свідчить про європейськість держави, адже цей законодавчий акт імплементує європейські стандарти належного адміністрування в національне правове поле. У документах Європейського Союзу закріплено право на належне адміністрування, що вважається одним із найбільш значущих і входить до каталогу прав людини. Його зміст відображений у ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [2]: кожна людина має право на розгляд своєї справи неупереджено, справедливо та в розумні строки установами, органами, офісами та агентствами Європейського Союзу. Це право включає: а) право кожної особи бути вислуханою до того, як будуть вжиті будь-які індивідуальні заходи, що можуть негативно вплинути на неї; б) право кожної особи на доступ до документів її справи з дотриманням конфіденційності, професійної та ділової таємниці; с) адміністрація зобов'язана вмотивувати свої рішення. Комітет міністрів Ради Європи рекомендував державам-членам впорядкувати своє законодавство відповідно до принципів і засад належного адміністрування [3].

Україна пройшла тривалий і непростий шлях до ухвалення Закону «Про адміністративну процедуру». Вперше питання про необхідність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України було поставлено ще в 1998 р. в Указі Президента України «Про адміністративну реформу в Україні» [4]. Але лише після того, як Україна рішуче заявила про свої євроінтеграційні наміри, увага науковців, законодавців і державних служ-

бовців була повернута до концепції належного адміністрування, що мало наслідком розроблення проекту Закону «Про адміністративну процедуру» і його прийняття у 2022 р.

Базовою категорією інституту адміністративної процедури є поняття «адміністративний акт». Для публічного адміністрування адміністративний акт є класичним і найбільш поширеним інструментом діяльності; інші інструменти – фактичні дії, публічно-правові договори, нормативні акти також застосовуються, але їх роль не така значуща.

До прийняття Закону «Про адміністративну процедуру» категорія «адміністративний акт» не вживалася в законодавчих актах України. Хіба що згадаємо спробу дати визначення адміністративному акту в постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», що нині є нечинною [5].

Очевидно, поняття «адміністративний акт» як ключове в Законі «Про адміністративну процедуру» має важливе значення, адже цей Закон регламентує порядок ухвалення такого акта, а в деяких випадках – і його виконання. Це означає, що суб'єкти публічного адміністрування при прийнятті індивідуальних актів щодо особи ставитимуть собі питання, чи буде рішення, яке вони планують ухвалити, адміністративним актом, тож, чи застосовувати Закон України «Про адміністративну процедуру» при розгляді справи. Отже, як бачимо, проблематика розуміння юридичної природи адміністративного акта має не лише теоретичний характер, а й високу практичну значущість. Тим більше, що формулювання Закону дають змогу віднести до адміністративних актів рішення «нетипових» суб'єктів.

При розробленні положень проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» українські законодавці та експерти орієнтувалися переважно на німецьку модель відповідного закону, водночас урахували й досвід інших країн щодо впровадження адміністративно-процедурного законодавства. Однією з таких країн стала Латвійська Республіка, де закон про адміністративну процедуру діє вже понад 20 років. Варто зазначити, що і латвійський закон базується на німецькій моделі. Це концептуально наближує обидва законодавчих акта і дозволяє проводити їх порівняльно-правовий аналіз, окреслювати спільні та відмінні риси.

У цій статті ми ставимо за мету через аналіз законодавства, правової доктрини та судової практики Латвії та України визначити ознаки, властиві адміністративному акту. Такий підхід дозволить окреслити сутність та юридичну природу зазначеної категорії, що матиме наслідком глибше її розуміння. Досягнення мети дослідження передбачає вирішення кількох завдань:

- 1) виокремити ознаки адміністративних актів; 2) розтлумачити їх зміст; 3) окреслити їх значення для розуміння природи адміністративних актів.

Огляд літератури

В українській юридичній науці відсутнє єдине доктринальне тлумачення категорії «адміністративний акт». До прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» цей термін взагалі не часто привертав увагу вчених. Натомість відзначимо наукові розвідки В. Тимошука, який досліджував цю категорію впродовж тривалого часу [6]. А. Школик, аналізуючи проблематику кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, також звертався до різних аспектів розуміння цієї категорії [7]. Адміністративний акт становив предмет наукових інтересів О. Мілієнко [8], О. Мандюка [9], Н. Галіциної [10].

Я. Брієде присвятила свої праці дослідженню правової природи адміністративного акта [11]. І. Бойко аналізувала правову природу адміністративного акта як базову для адміністративно-процедурного законодавства [12; 13]. Л. Хван розглянув проблематику фіктивних адміністративних актів [14]. Ґрунтовний аналіз ознак адміністративного акта здійснив Р. Мельник у науковій статті «Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз» [15].

Матеріали та методи

Матеріалами для дослідження стали законодавчі акти про адміністративну процедуру, судова практика України та Латвійської Республіки, вітчизняна й зарубіжна наукова література з проблематики адміністративної процедури та адміністративного права. Авторки використали теорію інтересів, теорію підпорядкування та теорію суб'єктів для цілей розмежування приватного і публічного права.

Дослідження відбулося завдяки застосуванню методів наукового пізнання, юридичного аналізу та синтезу, порівняльно-правового, системно-структурного та інших, що дало можливість розв'язати наукові завдання, виокремити ознаки адміністративних актів, розтлумачити їх зміст, описати юридичні властивості та окреслити їх значення для розуміння природи адміністративних актів.

Результати та обговорення

Тлумачення адміністративного акта та його ознаки

Майже всі положення, що містяться в Адміністративно-процесуальному законі Латвії [16] (далі – Закон Латвії), стосуються адміністративного акта, його складання, видання, набрання чинності, оскарження чи виконання.

Визначення адміністративного акта наведено в ч. 3 ст. 1 Закону Латвії. У цьому положенні зазначено не лише те, яким характеристикам має відповідати адміністративний акт (позитивне визначення), а й перераховано, чим адміністративний акт не є (негативне визначення).

Позитивне тлумачення полягає в такому: адміністративний акт – це зовнішній правовий акт, виданий органом у сфері публічного права щодо індивідуально визначеної особи або осіб, який встановлює, змінює, констатує чи припиняє конкретні правовідносини або з'ясовує фактичний стан справ. Адміністративним актом є також рішення, яке у випадках, передбачених законом, виносить орган щодо невизначеного кола осіб, які перебувають у особливих обставинах, які можна визначити (загальний адміністративний акт). До адміністративних актів Закон Латвії також відносить рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи чи особи, спеціально підпорядкованої органу, та про дисциплінарне стягнення щодо цієї особи, а також інше рішення, якщо воно істотно обмежує право власності, права посадової особи або особи, спеціально підпорядкованої органу. Посадова особа у розумінні цієї частини не є працівником органу, з якою відповідно до нормативних актів встановлені трудові правовідносини.

Латвійський законодавець окреслив, яке рішення не є адміністративним актом, – прийняте у сфері приватного права, внутрішнє рішення органу (установи), процедурне, політичне та судове.

Хоча визначення адміністративного акта в латвійському законодавстві здається юридично складним, констатуємо, що адміністративний акт – це рішення, видане органом державного управління або місцевого самоврядування щодо особи, яке надає їй певні права або покладає на неї обов'язок.

Закон України «Про адміністративну процедуру» тлумачить адміністративний акт передусім через позитивний підхід. Це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру; його приймає (вчиняє) адміністративний орган; ним (нею) розв'язується конкретна справа; воно (вона) спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Із змісту цього визначення можна зробити висновок, що український законодавець не вважає адміністративними нормативно-правові акти. Але й інші ознаки адміністративного акта можуть бути виокремлені із положень цього Закону. На публічно-правову природу адміністративного акта вказує пов'язаність адміністративної справи з публічно-правовими відносинами, про що свідчить тлумачення категорії «адміністративна справа», наведене в Законі України «Про адміністративну процедуру» Адміністративний акт має зовнішнє спрямування, оскільки його

адресатом є особа, яка не перебуває з адміністративним органом у трудових або службових відносинах. Саме такий підхід закладений у вказаному Законі щодо розуміння терміна «особа».

Констатуємо: для того, щоб рішення органу було визнано адміністративним актом, воно має містити такі ознаки: зовнішня спрямованість; юридичний акт; сфера публічного права; прийняте органом; стосується індивідуально визначеної особи або осіб; встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан; не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення закону або на прийняття яких не поширюється закон¹.

Відсутність хоча б однієї з перелічених ознак вказує на акт іншого виду, ніж адміністративний. Тому не лише для доктринального розуміння, а й для практичного застосування важливо з'ясувати ознаки адміністративного акта та описати їх зміст.

Зовнішня спрямованість

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 відрядження, 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.

Проте рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи та застосування дисциплінарного стягнення до цієї особи, а також інше рішення, якщо воно значно обмежує права посадової особи, в Латвії вважається адміністративним актом, оскільки воно істотно впливає на відповідні права та законні інтереси осіб². Переведення посадової особи в інший орган або в інше географічне місце може бути або не бути адміністративним актом. Зазвичай, це вважається внутрішнім рішенням, але якщо

¹ Зауважимо, що в Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутні положення, які б чітко встановлювали, які акти не є адміністративними. Проте встановлено, на які відносини не поширює дію цей Закон, тому можна зробити висновок, які рішення чи дії не вважаються адміністративними актами.

² У Латвії відносини між державними службовцями не регулюються Законом про працю, крім муніципальних службовців, які не є державними службовцями.

переведення істотно впливає на приватне життя державного службовця, то це буде адміністративним актом. У латвійській судовій практиці такі рішення визнаються адміністративними актами лише в окремих випадках. Зазвичай суди відмовляються переглядати такі рішення.

В Україні всі рішення, що приймаються у зв'язку з проходженням публічної служби (державної, служби в органах місцевого самоврядування тощо) виведені з-під дії Закону «Про адміністративну процедуру». Законодавець розуміє відносини, що виникають при проходженні публічної служби, внутрішніми. Службовець вважається частиною організаційної структури адміністративного органу. А отже, накази про призначення на посаду, переведення на інші посади, застосування дисциплінарних стягнень не є адміністративними актами в розумінні вказаного Закону, а до їх прийняття застосовують положення інших законодавчих актів, як-от: законів «Про державну службу» [17], «Про службу в органах місцевого самоврядування» [18].

Підкреслимо, що ознака зовнішньої спрямованості в латвійській та українській правових доктринах дещо по-різному змістовно наповнена, що має наслідком різні підходи до тлумачення адміністративного акта національними законами.

Юридичний акт

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.

Від адміністративного акта слід відрізняти дії публічної адміністрації, які не спрямовані на створення ні правових, ні фактичних наслідків. В юридичній літературі їх також називають технічними актами або простими актами у сфері публічного права. До простих дій належать, наприклад, інформування про діяльність закладу, попередження, роз'яснення, рекомендація, відкриття закладу для відвідувачів тощо.

Попередження органу влади, як правило, не є адміністративним актом, оскільки воно лише виражає можливість настання правових наслідків, а не спричиняє їх безпосередньо.

Відмова в прийнятті адміністративного акта є адміністративним актом. В європейській правовій доктрині це називається негативним адміністративним актом. Наприклад, особа звертається до органу з проханням видати їй дозвіл на зброю; у разі надання цього дозволу буде змінено конкретний правовий статус відповідної особи: вона набуде права володіння та користування зазначеною у дозволі зброєю на строк, визначений у дозволі. З іншого боку, якщо зазначене звернення відхилене, запитуваний дозвіл на зброю не видано, у правовому статусі заявника не відбудеться жодних змін: він не отримав нових прав, але він і не втратить їх. Проте, з правової точки зору, відхилення прохання є негативним адміністративним актом не тому, що запитувач не отримав бажаного, а тому, що цей адміністративний акт не вніс жодних змін у правовий статус чи конкретні правовідносини [19, с. 230–231].

Закон України «Про адміністративну процедуру» схожі акти називає такими, що негативно впливають на права, свободи та законні інтереси особи, розуміючи під ними рішення про відмову в задоволенні заяви, рішення, якими на особу покладено обов'язок або заборонено вчиняти певні дії.

Проте слід підкреслити, що не кожна відмова є адміністративним актом. Якщо особа звернулася до органу не з метою захисту своїх прав, а з поданням чи повідомленням, спрямованими на захист абстрактних прав чи законних інтересів, наприклад, з пропозицією змінити норму законодавства чи покарати посадову особу, то відмова щодо такого подання не є адміністративним актом. У такому випадку особа має право лише на офіційну відповідь. Інакше кажучи, відмова є адміністративним актом лише у разі, якщо в позитивному випадку щодо цієї особи буде видано адміністративний акт.

В окремих випадках бездіяльність (невчинення певних дій) також може спричинити правові наслідки в розумінні адміністративного акта. Це має місце тоді, коли з нормативної бази випливає, що ненадання відповіді на звернення вважається дозволом. В юридичній літературі такі акти мають назву фіктивних адміністративних актів [20, с. 594].

В Україні передбачено можливість набуття права за наслідками бездіяльності адміністративного органу. Це називають принципом мовчазної згоди. Для прикладу, Закон України «Про дозвільну систему в господарській діяльності» [21] встановлює, що у разі якщо у визначений законом строк суб'єкту господарювання не видано документ дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів з дня закінчення встановленого строку для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності.

Сфера публічного права

Адміністративний акт не є рішенням органу чи іншою дією у сфері приватного права.

Зазвичай на практиці неважко відрізнити адміністративний акт від дії органу у сфері приватного права, проте трапляються випадки, коли це розмежування не так просто здійснити. Тому в правовій доктрині існують кілька теорій або методів поділу публічних і приватних прав, жодна з яких, на жаль, не є повною [22, с. 44–45.]. Серед цих теорій як найважливіші, з точки зору юридичної практики, виокремлюють теорію інтересів, теорію підпорядкування та теорію суб'єктів.

Згідно з теорією інтересів, права розрізняються залежно від інтересів, які охороняються відповідним правовим положенням: якщо правове положення служить інтересам окремих осіб, воно належить до приватного права (наприклад, норми, що регулюють взаємовідносини між подружжям), якщо воно служить інтересам держави чи широкої громадськості, воно належить до публічного права (наприклад, вимога отримати довідку від психіатра перед видачею дозволу на носіння зброї). Однак ця теорія не є повною, адже право містить велику кількість норм, що служать як приватним, так і публічним інтересам.

Теорія підпорядкування, або субординації, додає до публічного права ті правові норми, які створюють відносини підпорядкування між державою та особою, що дозволяє державі самостійно нав'язувати свою волю (наприклад, учасник дорожнього руху повинен виконувати вказівки поліцейських), тоді як правові норми, що створюють правовідносини, засновані на співробітництві або самовизначенні (наприклад, укладення договору купівлі-продажу), віднесені до приватних прав. Ця теорія також не є повною, адже відносини підпорядкування існують і у сфері приватного права (наприклад, відносини роботодавець-працівник), а елементи співробітництва можна знайти

і в публічному праві (наприклад, при створенні спільної робочої групи двох міністерств).

Теорія суб'єктів, яка також називається *теорією привілеїв*, *теорією виняткових прав або спеціальних прав*, розрізняє права відповідно до підстави, на якій суб'єкт права набуває права діяти. Згідно з цими теоріями, норми публічного права надають окремі владні повноваження лише суб'єктам державної влади (наприклад, паспорт може оформити лише уповноважений орган), а норми приватного права надають права будь-кому (наприклад, договір оренди може укласти будь-яка дієздатна особа). Ця теорія вважається визначальною в Латвії, однак суди іноді також посилаються на інші теорії.

Якщо після використання всіх методів залишається сумнів щодо того, чи вважати правову норму приватноправовою чи публічно-правовою, слід вважати, що правова норма є публічно-правовою. Це пояснюється тим, що право держави і місцевого самоврядування діяти у сфері приватного права має бути визначено досить чітко. Публічна адміністрація переважно функціонує у сфері публічного права, діяльність у сфері приватного права є винятком. Потрібно враховувати, що при зміні правових норм можливий також перехід з однієї сфери в іншу. Наприклад, у 2005 р. Верховний суд Латвії, проаналізувавши правові норми та використовуючи зазначені вище методи розмежування приватних і публічних прав, дійшов висновку, що компанія, перевіряючи лічильник електроенергії та складаючи акт, здійснювала діяльність у сфері публічного права [23]. Ураховуючи лібералізацію ринку електроенергії, ці відносини тепер слід вважати приватноправовими.

Те, що приватні права встановлюються адміністративним актом, не змінює його публічно-правової природи. Також можливі випадки, коли рішення приймається у сфері публічного права, але на його підставі укладається приватноправовий договір. У цьому випадку використовується теорія двох кроків. Наприклад, у Латвії вважається, що закупівельна комісія приймає публічно-правове рішення за результатами процедури закупівлі, на підставі якого укладається договір про приватну закупівлю. На першому етапі приймається розпорядчий акт, а на другому – закупівля реалізується приватноправовим договором (проте визнання договору про закупівлю недійсним у зв'язку з непроведенням процедури закупівлі здійснюється за правилами адміністративно-процедурного закону). Аналогічне правове регулювання існує і в Законі України «Про публічні закупівлі» [24]. За результатами процедури публічних закупівель, якій властива публічно-правова природа, укладається приватноправовий договір.

Інший приклад – коли орган місцевого самоврядування приймає рішення, на підставі якого громадянин або юридична особа набувають права власності на земельні ділянки. Хоча право власності належить до сфери приватного права, в особи воно виникає на підставі рішення органу, яке є адміністративним актом. Такий непростий підхід до розуміння природи актів публічної адміністрації, на жаль, досить часто породжує в українській судовій системі неоднозначні тлумачення характеру відносин, що складаються у цих випадках між особою (фізичною та юридичною) та органом місцевого самоврядування.

Якщо орган приймає щодо приватної особи правовий акт у формі адміністративного акта (отже, незаконного), з якого випливає, що він є обов'язковим або який розумна особа може сприйняти як такий, особа може використати проти нього засоби правового захисту, які призначені для захисту від адміністративного акта. Визначальним є те, що орган обрав діяти у формі адміністративного акта. Для прикладу, міська рада зобов'язала підприємця, з яким уклала договір на теплопостачання, передати матеріально-технічні засоби муніципалітету. Суд, вирішуючи спір між міською радою та підприємцем, зазначив, що, поклавши на одного з учасників договору обов'язок вчинити певні дії, що належать до публічних завдань муніципалітету у сфері теплопостачання, міська рада діяла у сфері публічного права та реалізувала публічні повноваження [25].

Прийняте органом

Закон Латвії наводить таке визначення органу (установи): це суб'єкт права, структурна одиниця або посадова особа, якій нормативним актом або публічно-правовим договором надано певні повноваження публічної влади у сфері державного управління. Робоча група Ради Європи з адміністративного права визначає адміністративний орган як установу або особу, уповноважену приймати рішення або вчиняти дії, які є адміністративними актами.

У латиській мові, на відміну від англійської, немає єдиного терміна, який би охоплював як державну установу, так і державну посадову особу (в англійській мові це *administrative authority*). З цієї причини в роз'ясненні розпорядчого акта вживається слово «установа» (*iestāde*), але йдеться також про окремі структурні підрозділи та посадових осіб. Схожим чином зроблено і в Німеччині (нім. *Behörde*) [26].

У Законі України «Про адміністративну процедуру» термін «адміністративний орган» вжито у функціональному розумінні та пов'язано його розуміння зі здійсненням функцій публічного адміністрування. Отже, адміністративним органом вважається не лише орган виконавчої влади, орган влади

Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, а й інший суб'єкт, уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації, – надавати адміністративні послуги, здійснювати інспекційну (контрольну, наглядову) діяльність, вирішувати інші справи за заявою особи або за власною ініціативою.

Таким чином, поняття органу застосовне відповідно до його функціональної сторони. Інакше кажучи, важливо, чи відповідно до зовнішніх нормативних актів суб'єкт права в конкретному випадку наділений владними повноваженнями у сфері публічного адміністрування.

Установою (за Законом Латвії) або адміністративним органом (за Законом України) для цілей здійснення адміністративного провадження також може бути комісія, створена тимчасово або для конкретної справи, якщо їй надано право приймати індивідуальні рішення у сфері публічного права.

Адміністративний акт може бути прийнятий або фактична дія також може бути вчинена окремою посадовою особою. Посадова особа діє від імені органу, а цей орган становить публічну владу. Отже, зовнішні дії посадової особи є діями публічної адміністрації – з правовими наслідками, що з цього випливають, особливо відповідальністю. Особи, які діють від імені органу в адміністративному провадженні, визнаються органом, якщо інше не встановлено законом.

У виняткових випадках законодавча влада, уряд, суд і прокуратура також можуть виступати як орган, якщо вони виконують завдання, специфічні для публічного адміністрування. Кабінет Міністрів може бути визнаний адміністративним органом лише в тому випадку, якщо він має прийняти рішення, засноване на правових (що впливає з правових норм), а не на політичних аргументах. Політичні рішення не є адміністративними актами.

Нормативно-правовим актом або публічно-правовим договором частина публічних повноважень може бути передана (делегована) особі, яка, зазвичай, діє як приватна. У такому разі відповідний суб'єкт при здійсненні відповідного завдання публічного адміністрування вважається адміністративним органом або установою в розумінні законодавчих актів про адміністративну процедуру України та Латвії.

Наприклад, Закон Латвії «Про практикуючих лікарів» [27] надає право видавати сертифікат лікаря Латвійській асоціації лікарів. Існують закони, які дозволяють певним спортивним асоціаціям сертифікувати спортивні доріжки. Закон України «Про архітектурну діяльність» [28] уповноважує саморегулювну організацію здійснювати професійну атестацію архітекторів і видавати їм кваліфікаційні сертифікати.

Як правило, зазначені об'єднання діють як суб'єкти приватного права. У сфері публічного права вони діють лише остільки, оскільки їм надані повноваження у сфері публічного адміністрування.

У деяких випадках суб'єкт господарювання може бути також органом в адміністративній процедурі. Наприклад, державний акредитований приватний заклад вищої освіти, як і державний заклад вищої освіти, після закінчення академічної програми навчання підтверджує професійну кваліфікацію та видає випускнику документ про освіту державного зразка.

Станція технічного обслуговування (суб'єкт господарювання) складає протокол перевірки технічного стану транспортного засобу, чим засвідчує позитивні результати проведення обов'язкового технічного контролю транспортного засобу, що є умовою використання транспортного засобу для перевезення пасажирів.

Проте слід ураховувати, що приватна особа є адміністративним органом (установою) в адміністративній процедурі лише, якщо вона здійснює функції у сфері публічного адміністрування.

Наприклад, у Латвії особа звернулася до адміністративного суду з вимогою стягнути з лікарні моральну компенсацію за шкоду, заподіяну здоров'ю. Суд відмовив у прийнятті заяви на підставі того, що лікарня є не установою, а юридичною особою приватного права, а між заявником та лікарнею при згоді на проведення операції існували приватноправові відносини. Суд зазначив, що в конкретному випадку порядок організації та фінансування охорони здоров'я, який регулюється нормами публічного права, має бути відокремлений від самого процесу лікування. Лікарня при наданні медичних послуг діє у сфері приватного права, а її відповідальність за господарську діяльність регулюється Цивільним кодексом та іншими нормативно-правовими актами. Особа стверджувала, що лікарня є державним акціонерним товариством, тому між заявником та лікарнею не було приватних правовідносин. Суд зазначив, що сам факт заснування юридичної особи державою не означає, що вона діє у сфері публічного права. Навпаки, публічно-правового акціонерного товариства чи публічно-правового товариства з обмеженою відповідальністю законодавством не передбачено. Отже, державне акціонерне товариство також діє на підставі приватного права, дотримуючись у своїй діяльності нормативно-правових актів, що регулюють його діяльність. Винятком є випадок, коли на суб'єкта приватного права покладаються певні повноваження у сфері публічного адміністрування (тому пов'язані з управлінням певними питаннями). У конкретному випадку лікарня не реалізувала повноваження публічної адміністрації [29].

Стосується індивідуально визначеної особи або осіб

Адміністративний акт, як правило, адресований індивідуально визначеній особі чи особам, наприклад, дозвіл на будівництво надається конкретному забудовнику або рішення про призначення пенсії приймається стосовно конкретного громадянина. Тим, що адміністративні акти є індивідуальними, тобто адресованими конкретним особам, вони відрізняються від нормативних актів, адресованих невизначеному колу осіб.

Адміністративний акт має індивідуальний характер, він регулює конкретні правовідносини, як правило, стосується певної особи, вирішує конкретну справу. Адміністративний акт реалізує положення, що містяться в нормативно-правовому акті, з його допомогою правові норми втілюються в життя в конкретних життєвих ситуаціях і застосовуються до конкретних осіб. Такою групою, приміром, можуть бути учасники організованого чи стихійного мітингу або ходи. Вимога поліцейського про припинення мітингу або ходи поширюється на всю групу в цілому, а також на кожного окремого її члена.

Адміністративний акт у Латвії може бути виданий і щодо індивідуально невизначеного кола осіб, які перебувають у конкретних та визначених обставинах. Основною ознакою того, що таке рішення є адміністративним актом, є конкретні обставини та обмежена в часі життєва ситуація. Наприклад, вимога про те, що ніхто не повинен перебувати в будівлі через небезпеку або заборона на купання через забруднення. Усі особи, які перебувають усередині, зобов'язані залишити будівлю, а особи, на яких поширюється заборона на купання, взагалі не відомі. Також заборона руху певною вулицею через небезпеку зсуву, дорожнього знаку чи світлофора поширюється на всіх, хто потрапляє в зону її дії, і лише тоді, коли вони в'їжджають у цю зону дії. Оскільки ці акти не регулюють абстрактні умови, вони не можуть вважатися нормативними, а той факт, що вони не мають конкретного адресата, не дозволяє вважати їх типовими адміністративними актами. До таких адміністративних актів, за незначними винятками, застосовуються ті самі процедурні правила, що й до звичайних адміністративних актів.

У Законі України «Про адміністративну процедуру» відсутня норма про можливість прийняття адміністративних актів стосовно індивідуально невизначеного кола осіб. Більше того, чинне законодавство не визначає природу таких актів і не встановлює для них особливі правила, що спричиняє, зокрема, невизначеність стосовно порядку і способів їх оскарження.

Встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан

Мета адміністративного акта досягається настанням правових наслідків, з яких видно, як і якою мірою регулюються правовідносини.

Правовідносини встановлюються через надання особі певних прав або покладення обов'язку. З прийняттям адміністративного акта, що встановлює правовідносини, вони виникають заново. Наприклад, людині призначають пенсію, зобов'язують знести самовільно зведену будівлю або сплатити певну суму до державного бюджету.

Надання прав також може набувати форми дозволу, тоді як покладення обов'язку означає не тільки обов'язок виконати дію, а й обов'язок миритися з чимось або терпіти дію.

Правовідносини змінюються шляхом зміни правової ситуації, раніше встановленої адміністративним актом. Зміна адміністративного акта є новим адміністративним актом. При зміні правовідносин фактично припиняються ті, що раніше виникли, та встановлюються інші. Наприклад, збільшується розмір пенсії, продовжується термін знесення будівлі.

В українській правовій доктрині адміністративним актом вважають такий, що надає особі права, реалізує їх, змінює або припиняє, а також покладає на особу обов'язок. Очевидно, що при цьому виникають і правові відносини між адміністративним органом та особою.

Правовий зв'язок або фактичне становище встановлюються, коли публічно-правовий статус особи чи справи визначається адміністративним актом. Констатуєчим адміністративним актом фактичне становище набуває державного закріплення. Найпоширенішими посвідчувальними актами є різноманітні свідоцтва. Наприклад, відповідно до глави VII Закону Латвії про ветеринарну медицину [30], продовольча та ветеринарна служба проводить ветеринарну експертизу. За результатами такої експертизи видається констатуєчий адміністративний акт, який від імені держави засвідчує, що відповідний товар відповідає передбаченим вимогам і може бути реалізований на ринку.

Констатуєчими також можна вважати акти державної реєстрації цивільного стану, якими посвідчується факт народження або смерть людини тощо.

Правовідносини припиняються позбавленням права або звільненням особи від обов'язку. Наприклад, відкликається рішення про надання пільги або знесення будівлі.

Проте слід урахувати, що не кожна довідка і не кожен висновок установи (адміністративного органу) є адміністративним актом. Констатуєчий адміністративний акт слід відрізнити від інших правових інститутів адміністративної процедури – висновок органу, який не має обов'язкової сили, роз'яснення прав, надане органом. Висновок, роз'яснення прав, на відміну

від констатуєчого адміністративного акта, не спрямовані безпосередньо на створення правових наслідків, а констатуєчий адміністративний акт їх безпосередньо створює. Чинний констатуєчий адміністративний акт є обов'язковим як для адресата, так і для інших осіб.

Не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення адміністративного акта або на прийняття яких не поширює дію закон

Як ми вже згадували, Закон Латвії також перераховує різні рішення, які не є адміністративними актами. Негативне визначення адміністративного акта є таким: адміністративним актом не є: 1) рішення органу або інший вид дії у сфері приватного права; 2) внутрішнє рішення органу, яке стосується лише самого органу, підпорядкованої органу чи спеціально підлеглої особи; 3) проміжне рішення (у тому числі процедурне) в рамках адміністративного провадження, крім випадку, коли воно саме по собі зачіпає істотні права чи законні інтереси особи або істотно ускладнює їх виконання; 4) політичне рішення Сейму, Президента, Кабінету Міністрів чи муніципальної ради (політичне оголошення, декларація, запрошення та оголошення про обрання посадових осіб тощо); 5) постанова суду, кримінально-процесуальна постанова, а також постанова, ухвалена у справі про адміністративне правопорушення.

Закон України «Про адміністративну процедуру», хоча й не прямо, але опосередковано, для характеристики адміністративного акта використовує й негативне його визначення через закріплення переліку відносин, на які він не поширює свою дію. А отже, судові рішення, ті, що приймаються в межах кримінального провадження, пов'язані з оперативно-розшуковою, розвідувальною, контррозвідувальною діяльністю, вчиненням нотаріальних дій, виконанням покарань та деякими іншими видами діяльності, не вважаються адміністративними актами.

У Законі Латвії це зроблено для наочності. По суті, це зайве, оскільки в названих рішеннях відсутня одна з характеристик, зазначених у позитивній частині. Наприклад, якщо в позитивній частині зазначено, що адміністративний акт видано у сфері публічного права, він не може бути одночасно виданий у сфері приватного права.

Можливо, з позитивного визначення недостатньо чітко випливає, що адміністративний акт повинен мати характер остаточного (кінцевого) регулювання. А саме, у більшості випадків для ухвалення остаточного рішення потрібно прийняти багато проміжних (процедурних) рішень. Остаточне рішення приймається після вивчення попередніх висновків або вжиття інших заходів щодо підготовки рішення. Більшість із них зазначені у процедурних

нормах, наприклад, початок справи, витребування інформації та документів, надання чи ненадання матеріалів справи, розгляд клопотань учасників провадження. У німецькій юридичній літературі їх також називають підготовчими (*vorbereitend*) рішеннями. На відміну від адміністративних актів, ці рішення не є остаточними. Зазвичай адміністративним актом вважається лише останнє рішення, прийняте у відповідному провадженні.

Водночас і законодавство Латвії, і законодавство України передбачає можливість оскарження деяких процедурних рішень. Наприклад, якщо установа (адміністративний орган) не дотримується строку, в який вона повинна виконати процедурну дію, учасник адміністративного провадження може подати скаргу. Він також може оскаржити продовження строку або відмову у виданні адміністративного акта у скорочений строк. Згідно з Законом України «Про адміністративну процедуру» особа може оскаржити до моменту прийняття адміністративного акта такі процедурні рішення/дії, які суттєво впливають на вирішення (або неможливість вирішення) адміністративної справи: відмову щодо початку адміністративного провадження; відмову в наданні статусу заінтересованої особи; відмову щодо відводу посадової особи адміністративного органу (члена колегіального органу) або особи, яка сприяє розгляду справи; рішення про зупинення або закриття адміністративного провадження; відмову в наданні доступу до матеріалів справи або обмеження права особи на ознайомлення з такими матеріалами.

Однак тільки тому, що ці рішення підлягають оскарженню, вони не можуть бути визнані адміністративними актами. За правовою природою їх також можна віднести до процедурних рішень. Щоб з'ясувати, є відповідне рішення остаточним чи лише проміжним, потрібно встановити, чи досягнуто у відповідному провадженні мети, заради якої було розпочато провадження. Хоча проміжні рішення, як правило, не є адміністративними актами, і з цієї причини вони, за загальним правилом, не можуть бути оскаржені до прийняття остаточного рішення, це не означає, що законність проміжних рішень більше не може бути перевірена після винесення остаточного рішення – адміністративного акта. Якщо одне з процедурних рішень є незаконним, це інколи може спричинити й незаконність результату відповідного процесу – адміністративного акта. Для прикладу, недотримання вимог щодо відводу (самовідводу) посадової особи може бути підставою для визнання протиправними не тільки процедурних дій та рішень, вчинених (прийнятих) такою посадовою особою або за її участю під час здійснення відповідного адміністративного провадження, а також прийнятого адміністративного акта (ч. 3 ст. 23 Закону України «Про адміністративну процедуру»).

Висновки

Проведене дослідження правової природи та ознак адміністративного акта на підставі порівняльного аналізу правових доктрин, законодавства й судової практики Латвії та України дає підстави дійти таких висновків.

Категорія «адміністративний акт» є доволі новою для української науки та законодавства, а отже, визначення її правової природи та тлумачення вкрай важливі передусім для практичного застосування Закону України «Про адміністративну процедуру». Для того, щоб рішення органу було визнано адміністративним актом, воно повинно містити такі ознаки: зовнішня спрямованість, юридичний акт, сфера публічного права, прийняте органом, стосується індивідуально визначеної особи або осіб, встановлює, змінює чи припиняє правовідносини або встановлює фактичний стан, воно не є одним із рішень, зазначених у заперечній частині визначення адміністративного акта або на прийняття яких не поширює дію закон. Відсутність хоча б однієї з перелічених ознак вказує на акт іншого виду, ніж адміністративний.

В Україні та Латвії дещо розрізняється тлумачення категорії «адміністративний акт». З огляду на те, що Україна лише починає імплементацію європейських стандартів належного адміністрування в правове поле та практичну діяльність, доктринальні підходи та судова практика щодо розуміння цієї категорії, що сформувалися в Латвії, можуть слугувати орієнтирами для подальших законодавчих ініціатив і вдосконалення правового регулювання порядку прийняття та виконання адміністративних актів в Україні.

Рекомендації

Сформульовані в науковій статті висновки щодо ознак адміністративного акта можуть використовуватися в подальших наукових розвідках, а також у практичній діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, що здійснюють функції публічної адміністрації, при постановці питання, чи поширюється Закон України «Про адміністративну процедуру» на вирішення тієї чи іншої справи. Відсутність єдиного підходу до тлумачення адміністративного акта може породжувати помилкове його розуміння, що спричинить протиправність рішень і дій публічної адміністрації. А отже, підхід до розуміння природи адміністративних актів через виокремлення їх ознак формує критерії, за якими адміністративні органи зможуть визначати природу своїх рішень та дій як адміністративних актів, тому забезпечувати дотримання принципів належного адміністрування при їх прийнятті.

Список використаних джерел

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text> (дата звернення: 22.10.2023).
- [2] Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU00303> (дата звернення: 24.11.2023).
- [3] Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states «On good administration» (June 20, 2007). URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (last accessed: 24.11.2023).
- [4] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [5] Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 р. № 737 (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text> (дата звернення: 11.10.2023).
- [6] Тимошук В. Теоретичні та практичні виклики становлення загальної адміністративної процедури в Україні. *Право України*. 2021. № 10. С. 28–43.
- [7] Школик А. Адміністративно-процедурне законодавство та його систематизація: монографія. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2020. 306 с.
- [8] Мілієнко О. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6(35). С. 134–138. [https://doi.org/10.32837/ruuv.v0i6\(35\).705](https://doi.org/10.32837/ruuv.v0i6(35).705).
- [9] Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.
- [10] Галіцина Н. Адміністративний акт як інструмент публічного адміністрування. *Новітні досягнення та вектори розвитку сучасної юриспруденції* : монографія / за заг. ред. Т. О. Коломoeць. Львів-Торунь : Ліга-Прес, 2021. С. 142–172.
- [11] Briede J. Administratīvais akts. Rīga : Latvijas Vēstnesis, 2003. 176 p.
- [12] Бойко І. Предмет регулювання та сфера дії Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4. С. 17–32. <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.02>.
- [13] Бойко І. Євроінтеграційний зміст і значення Закону України «Про адміністративну процедуру». *Південноукраїнський правничий часопис*. 2022. № 4. Ч. 1. С. 190–198. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29>.
- [14] Хван Л. Фіктивні адміністративні акти: перспективи регулювання в країнах Центральної Азії. *Адміністративне право і процес*. 2019. № 4. С. 26–40.
- [15] Мельник Р. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 93–115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [16] Administrative Procedure Law from 01.02.2004. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/55567-administrative-procedure-law> (last accessed: 10.11.2023).
- [17] Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [18] Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 24.11.2023).

- [19] Dišlers K. Ievads administratīvo tiesību zinātnē. Administratīvo tiesību kursa vispārīgā daļa. Rīga: Tiesu namu aģentūra. 2002. 274 p.
- [20] Kopp F. O., Ramsauer U. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. Aufl. München: Beck, 2000. 2109 p.
- [21] Про дозвільну систему в господарській діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [22] Erbguth W. *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Grundzügen des Verwltungsprozessrechts*. Baden-Baden: Nomos. 2007, 372 p.
- [23] Рішення Департаменту адміністративних справ Сенату Верховного суду Латвії від 25.01.2005 р. у справі № SKA-87/2005. URL: <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs> (дата звернення: 24.11.2023).
- [24] Про публічні закупівлі : Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text> (дата звернення: 24.11.2023).
- [25] Рішення Департаменту адміністративних справ Сенату Верховного суду Латвії від 26.05.2009 р. у справі № SKA-476/2009. URL: <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs> (дата звернення: 24.11.2023).
- [26] Про адміністративну процедуру : Закон Федеративної Республіки Німеччина від 25.05.1976 р. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/> (дата звернення: 24.11.2023).
- [27] Про практикуючих лікарів : Закон Республіки Латвія від 24.04.1997 р. № 43338. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/43338-on-doctors-in-private-practice> (дата звернення: 24.11.2023).
- [28] Про архітектурну діяльність : Закон України від 20.05.1999 р. № 687-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#n189> (дата звернення: 24.11.2023).
- [29] Рішення Департаменту адміністративних справ Сенату Верховного суду Латвії від 22.11.2005 р. у справі № SKA-378. URL: <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs> (дата звернення: 24.11.2023).
- [30] Про ветеринарну медицину : Закон Латвійської Республіки від 26.04.2001 р. № 20436. URL: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/20436-veterinary-medicine-law> (дата звернення: 24.11.2023).

References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On Administrative Procedure". (February 17, 2022). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-IX#Text>.
- [2] The Charter of Fundamental Rights of the European Union. (December 7, 2000). Retrieved from http://zacon.rada.gov.ua/lavs/shov/yayach_524.
- [3] *Recommendation (2007)7 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member states "On good administration"*. (June 20, 2007). Retrieved from <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.
- [4] Decree of the President of Ukraine No. 810/98 "On Measures to Implement the Concept of Administrative Reform in Ukraine". (July 22, 1998). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>.
- [5] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 737 "On measures to streamline administrative services". (July 17, 2009). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF#Text>.

- [6] Tymoshchuk, V. (2021). Theoretical and practical challenges of the formation of the general administrative procedure in Ukraine. *Law of Ukraine*, 10, 28-43.
- [7] Shkolyk, A. (2020). *Administrative-procedural legislation and its systematization*. Odesa: Helvetica Publishing House.
- [8] Milienko, O. (2020). European and world standards for the implementation of the procedure for the adoption of administrative acts. *Carpathian Legal Gazette*, 6(35), 134-138. [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).705](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).705).
- [9] Mandyuk, O.O. (2017). *Individual administrative acts: theory and practice of application*. Ph.D. Thesis. Lviv.
- [10] Galitsyna, N. (2021). Administrative act as a tool of public administration. In Kolomoets, T.O. (Ed.). *Latest achievements and vectors of development of modern jurisprudence* (pp. 142-172). Lviv-Torun: Liga-Press.
- [11] Briede, J. (2003). *Administrative act*. Riga: Latvijas Vēstnesis.
- [12] Boiko, I. (2022). Subject of regulation and scope of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". *Administrative Law And Process*, 4, 17-32. <https://doi.org/10.17721/2227-796X.2022.4.02>.
- [13] Boiko, I. (2022). European integration content and significance of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure". *South Ukrainian Legal Journal*, 4(1), 190-198. <https://doi.org/10.32850/sulj.2022.4.1.29>.
- [14] Hwang, L. (2019). Fictitious administrative acts: regulatory perspectives in the countries of Central Asia. *Administrative Law and Process*, 4, 26-40.
- [15] Melnyk, R.S. (2023). Constitutive Features of Administrative Acts: Criticism and Analysis. *Problems of Legality*, 162, 93-115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [16] Administrative Procedure Law. (February 1, 2004). Retrieved from <https://likumi.lv/ta/en/en/id/55567-administrative-procedure-law>.
- [17] Law of Ukraine No. 889-VIII "On Civil Service". (December 10, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.
- [18] Law of Ukraine No. 2493-III "On service in local self-government bodies". (June 7, 2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>.
- [19] Dischler, K. (2002). *Introduction to administrative law. The general part of the administrative law course*. Riga: Courthouses Agency.
- [20] Kopp F.O., & Ramsauer, U. (2000). *Verwaltungsverfahrensgesetz*. 7. Aufl. Munich: Beck.
- [21] Law of Ukraine No. 2806-IV "On the permit system in economic activity". (September 6, 2005). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text>.
- [22] Erbguth, W. (2007). *Allgemeines Verwaltungsrecht mit Grundzügen des Verwaltungsprozessrechts*. Baden-Baden: Nomos.
- [23] Decision of the Department of Administrative Affairs of the Senate of the Supreme Court of Latvia. No. SKA-87/2005. (January 25, 2005). Retrieved from <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs>.
- [24] Law of Ukraine No. 922-VIII "On public procurement". (December 25, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>.
- [25] Decision of the Department of Administrative Affairs of the Senate of the Supreme Court of Latvia. No. SKA-476/2009. (May 26, 2009). Retrieved from <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs>.
- [26] Law of the Federal Republic of Germany "On administrative procedure". (May 25, 1976). Retrieved from <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>.

- [27] Law of the Republic of Latvia "On Doctors in Private Practice". (April 24, 1997). Retrieved from <https://likumi.lv/ta/en/en/id/43338-on-doctors-in-private-practice>.
- [28] Law of Ukraine No. 687-XIV "On Architectural Activity". (May 20, 1999). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-14#n189>.
- [29] Decision of the Department of Administrative Affairs of the Senate of the Supreme Court of Latvia No. SKA-378. (November 22, 2005). Retrieved from <https://at.gov.lv/lv/tiesu-prakse/judikaturas-nolemumu-arhivs>.
- [30] Law of the Republic of Latvia No. 20436 "Veterinary Medicine". (April 26, 2001). Retrieved from <https://likumi.lv/ta/en/en/id/20436-veterinary-medicine-law>.

Яутріте Брієде

докторка юридичних наук, професорка
Латвійський університет,
суддя Конституційного Суду Латвійської Республіки
вул. Ю. Алунана, 1, Рига, Латвійська Республіка
e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv
ORCID 0009-0009-1804-3993

Ірина Володимирівна Бойко

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Пушкінська, 77, Харків, Україна
e-mail: i.v.boiko@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0003-3878-5985

Jautrite Briede

Doctor of Law, Professor
University of Latvia,
Judge of the Constitutional Court of the Republic of Latvia
1 Yu. Alunana Str., Riga, Republic of Latvia
e-mail: jautrite.briede@satv.tiesa.gov.lv
ORCID 0009-0009-1804-3993

Iryna V. Boiko

Ph.D. in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Administrative Law
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Pushkinska Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: ir_boiko@ukr.net
ORCID 0000-0003-3878-5985

Рекомендоване цитування: Брієде Я., Бойко І. В. Правова природа та ознаки адміністративного акта (у порівняльному контексті Латвії та України). *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 22–45. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292172>.

Suggested Citation: Briede, J., & Boiko, I.V. (2023). Legal Nature and Characteristics of Administrative Act (in the Comparative Context of Latvia and Ukraine). *Problems of Legality*, 163, 22-45. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292172>.

Статтю подано / Submitted: 12.11.2023

Доопрацьовано / Revised: 05.12.2023

Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023

Опубліковано / Published: 28.12.2023