

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»**

На правах рукопису

МАНДЮК ОЛЕКСІЙ ОРЕСТОВИЧ

УДК 342.924(477)(043.5)

**ІНДИВІДУАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ:
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

Бортник Надія Петрівна,

доктор юридичних наук, професор

Львів – 2017

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ, ВИДІВ ТА ЮРИДИЧНОГО ЗНАЧЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ...	10
1.1 Історіографія та напрями дисертаційного дослідження	10
1.2 Теоретико-методологічні підходи щодо дослідження індивідуальних адміністративних актів	24
1.3 Поняття, ознаки та класифікація індивідуальних адміністративних актів	35
1.4 Вимоги, які ставляться до індивідуальних адміністративних актів	65
1.5 Юридичне значення індивідуальних адміністративних актів	81
Висновки до розділу 1	90
РОЗДІЛ 2 ПРИЙНЯТТЯ ТА ДІЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ	95
2.1 Чинність, дія та юридична сила індивідуальних адміністративних актів	95
2.2 Прийняття індивідуальних адміністративних актів	110
2.3 Введення в дію індивідуальних адміністративних актів	127
2.4 Припинення дії індивідуальних адміністративних актів	136
2.5 Напрями підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів.....	168
Висновки до розділу 2	179
ВИСНОВКИ	183
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	188
ДОДАТКИ.....	211

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Індивідуальні адміністративні акти без перебільшення відносяться до однієї з найважливіших категорій адміністративного права, оскільки численні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приймають величезну кількість індивідуальних адміністративних актів, які безпосередньо впливають на права та обов'язки значного кола приватних осіб. Проте, правове регулювання цього питання не відповідає його соціально-правовому значенню і досі залишається поверхневим і суперечливим.

Враховуючи досвід правового регулювання відносин між приватними особами та публічною адміністрацією в країнах з розвиненим адміністративно-процедурним законодавством, від того наскільки вичерпно буде визначено поняття, процедура прийняття та механізм дії індивідуальних адміністративних актів, залежить гарантованість прав і свобод приватних осіб, дотримання публічних інтересів у процесі прийняття цих актів та можливість здійснення ефективного контролю за правомірністю індивідуальних адміністративних актів, що своєю чергою сприяє забезпеченню прозорості та законності у діяльності адміністративних органів.

В українській адміністративно-правовій науці відсутнє чітке й однозначне розуміння юридичної природи індивідуальних адміністративних актів та механізму їхньої дії, досі не вироблено єдиної термінології. Судова та адміністративна практика щодо правової оцінки різноманітних актів публічної адміністрації, зокрема й індивідуальних, також є неоднозначною.

Отже, доктринальна невизначеність стосовно поняття та юридичної природи індивідуальних адміністративних актів, нерозвиненість відповідного законодавства та суперечливість судової й адміністративної практики зумовлює необхідність наукових досліджень у цій сфері. Адже, наука адміністративного права спроможна здійснити максимально корисний внесок у створення необхідної теоретичної бази для належного правового регулювання та ефективного функціонування інституту індивідуальних адміністративних актів.

Науково-теоретичною основою дисертаційного дослідження стали праці вчених з теорії держави та права: С. С. Алексєєва, А. А. Белкіна, К. І. Бриля, Л. А. Луць, А. В. Міцкевіча, О. Ф. Скакун, П. М. Рабіновича; українських дослідників у сфері адміністративного права: В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійка, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, О. С. Лагоди, Ю. С. Педька, В. П. Тимощука, Ю. С. Шемшученка, А. М. Школика; радянських та російських вчених-адміністративістів: Д. М. Бахраха, Р. Ф. Васильєва, А. М. Гвоздевої, Е. О. Дегтярьової, М. В. Демченка, О. А. Дьоміна, А. І. Єлістратова, В. Л. Кобалевського, Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова, Б. В. Россинського, О. С. Слесаревої, Ю. М. Старілова, Ю. О. Тихомирова, В. А. Юсупова, Ф. Ф. Яхіна.

У роботі також досліджувалися праці інших зарубіжних учених-юристів, зокрема: Г. Бребана, Ж. Веделя, П. Левалля, І. Ріхтера, Т. К. Хартлі, Г. Шупперта, та деяких інших.

Зв'язок з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційну роботу виконано в межах науково-дослідної роботи Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»: «Правові, психологічні та інформаційні проблеми розвитку державності в Україні» (державний реєстраційний № 0112U001217) та наукового напрямку кафедри адміністративного та інформаційного права: «Адміністративно-правове забезпечення захисту прав людини і громадянина в умовах інформаційного суспільства».

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі аналізу вітчизняних і зарубіжних досягнень юридичної науки, законодавства України, судової та адміністративної практики визначити сутність правого інституту індивідуальних адміністративних актів, його юридичне значення, особливості прийняття та дії, сформулювати висновки та рекомендації щодо вдосконалення відповідного законодавства України та практики його застосування.

Для досягнення цієї мети сформульовано такі *завдання*:

- визначити поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів;
- здійснити системну науково обґрунтовану класифікацію індивідуальних адміністративних актів;
- з'ясувати основні вимоги, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти;
- розкрити юридичне значення індивідуальних адміністративних актів, їхнє місце і роль в сучасній правовій системі України;
- визначити співвідношення понять «чинність», «дія» та «юридична сила» індивідуальних адміністративних актів;
- розглянути сутність та значення процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів та визначити основні стадії цієї процедури;
- проаналізувати процедуру та юридичне значення дії індивідуальних адміністративних актів, зокрема введення та припинення їхньої дії;
- визначити способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів;
- виявити прогалини та суперечності у законодавстві України, що регулює процедуру прийняття індивідуальних адміністративних актів, введення та припинення їхньої дії, сформулювати пропозиції та рекомендації до вдосконалення відповідного законодавства та практики його застосування;
- окреслити основні напрями підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при прийнятті та дії індивідуальних адміністративних актів.

Предмет дослідження становить теорія та практика застосування індивідуальних адміністративних актів.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження виступає сукупність філософських, загальнонаукових та спеціально-наукових методів, які забезпечують об'єктивний аналіз досліджуваного предмета.

За допомогою діалектичного методу пізнання здійснювалось дослідження та обґрунтування основних понять, які використовуються в роботі та вивчення правових явищ у контексті їх виникнення, функціонування, розвитку та

взаємозв'язку (пп. 1.1, пп. 1.3). Методологічною базою дослідження є також низка загальнонаукових та спеціально-наукових методів, з-поміж яких: порівняльний метод – використовувався при дослідженні зарубіжного адміністративно-процедурного законодавства (пп. 2.3, пп. 2.4); історичний метод – для дослідження формування правових поглядів на поняття індивідуальних адміністративних актів та розвиток адміністративно-процедурного законодавства (пп. 1.1, пп. 1.3); системний метод дав змогу визначити місце та роль індивідуальних адміністративних актів в правовій системі України (пп. 1.5); спеціально-юридичний метод використовувався для визначення юридичної природи досліджуваних явищ та формулювання відповідних юридичних понять (пп. 1.3, пп. 2.1); метод інтерпретації (тлумачення) використовувався для з'ясування змісту правових норм (пп. 2.2, пп. 2.3, пп. 2.4).

Нормативну основу роботи склали Конституція України, Закони України та інші нормативно-правові акти, які регулюють питання прийняття та дії індивідуальних адміністративних актів, а також адміністративно-процедурне законодавство деяких зарубіжних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять сукупність досліджених індивідуальних адміністративних актів, прийнятих різними адміністративними органами, акти Конституційного Суду України, Верховного Суду України, інших судів України та Європейського суду з прав людини.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що пропонована дисертація є одним з перших комплексних наукових досліджень юридичної природи, значення, процедури прийняття та дії індивідуальних адміністративних актів. У результатів дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків та рекомендацій, зокрема:

вперше:

– обґрунтовано доцільність розмежування та визначено поняття чинності, дії та юридичної сили індивідуальних адміністративних актів;

– визначено порядок та юридичні наслідки введення в дію індивідуальних адміністративних актів та доведено необхідність встановлення на рівні закону

загального порядку введення в дію індивідуальних адміністративних актів, обов'язкового для всіх адміністративних органів;

– на основі системного аналізу законодавства України визначено найпоширеніші моменти, з якими пов'язується введення індивідуальних адміністративних актів у дію;

удосконалено:

– визначення поняття «індивідуальний адміністративний акт» як одностороннього волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації. Основними ознаками індивідуального адміністративного акта є: односторонність, індивідуальність (конкретність), зовнішня дія, породження правових наслідків, приймається адміністративним органом;

– класифікацію індивідуальних адміністративних актів, яка дає змогу більш точно визначити та охарактеризувати ознаки, які притаманні індивідуальним адміністративним актам, визначити їхню правову природу та співвідношення між собою;

– характеристику вимог які ставляться до індивідуальних адміністративних актів та обґрунтовано їх поділ на юридичні та неюридичні;

– перелік та характеристику стадій процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів;

набуло подальшого розвитку:

– визначення та детальний аналіз фактичного та юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів;

– обґрунтування положення про доцільність виділення двох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів: скасування та відкликання;

– аргументація необхідності прийняття загального закону про адміністративну процедуру з метою гарантування прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з адміністративними органами.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що викладені в дисертації висновки та пропозиції можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – для подальших наукових досліджень проблеми індивідуальних адміністративних актів та адміністративної процедури;

– *правотворчій діяльності* – для удосконалення законодавства, що регулює процедуру прийняття та дії індивідуальних адміністративних актів, а також у процесі підготовки нових законів та підзаконних актів, зокрема загального закону про адміністративну процедуру;

– *правозастосовній діяльності* – для тлумачення та застосування відповідних положень законодавства адміністративними – органами при прийнятті, введенні, припиненні дії індивідуальних адміністративних актів та судами – у випадку оскарження цих актів у судовому порядку;

– *навчальному процесі* – при викладанні студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право», «Адміністративний процес», а також підготовці підручників, навчальних посібників та навчально-методичних матеріалів з цих навчальних дисциплін.

Особистий внесок здобувача. Викладені в дисертації положення, узагальнення, висновки, рекомендації та пропозиції сформульовані й обґрунтовані здобувачем самостійно.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні положення та висновки оприлюднено на 4 Міжнародних науково-практичних конференціях, а саме: «Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ у процесі євроінтеграції» (м. Дніпропетровськ, 1–2 квітня 2016 р.), «Міжнародні та національні правові виміри забезпечення стабільності» (м. Львів, 15–16 квітня 2016 р.), «Юридичні науки: історія, сучасний стан та перспективи дослідження» (м. Київ, 13-14 травня 2016 р.), «Державне регулювання суспільних відносин: розвиток законодавства та проблеми правозастосування» (м. Київ, 8–9 липня 2016 р.).

Публікації. Основні положення роботи знайшли відображення у 10 публікаціях, з яких 6 наукових статей (5 опубліковані у виданнях, що визнані як

фахові з юридичних дисциплін, у тому числі одна – в електронному виданні, яке внесено до наукометричних баз Index Copernicus International та 1 в іноземному періодичному науковому виданні), а також у 4 тезах доповідей на Міжнародних науково-практичних конференціях.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ДОСЛІДЖЕННЯ ПОНЯТТЯ, ВИДІВ ТА ЮРИДИЧНОГО ЗНАЧЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

1.1 Історіографія та напрями дисертаційного дослідження

Проблема індивідуальних адміністративних актів не втрачає своєї актуальності вже більше століття, про що свідчать і значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам цього питання, і юридична практика, адже через індивідуальні адміністративні акти, передусім, реалізується компетенція всіх адміністративних органів, а також виникають, змінюються і припиняються права та обов'язки приватних осіб у публічно-правовій сфері.

Кардинальні політичні та соціальні зміни, які відбулися протягом XX – XXI століть вплинули й на адміністративно-правову науку. Відбулася трансформація поліцейського права в адміністративне, а в пострадянський період сформувалося принципово інше наповнення змісту адміністративного права, що зокрема, відобразилось на термінології та підходах, що використовуються для дослідження індивідуальних адміністративних актів. Вживання принципово різних термінів для позначення поняття індивідуальних адміністративних актів суттєво ускладнює вивчення цієї проблеми.

Історичні особливості розвитку інституту індивідуальних адміністративних актів здійснюють значний вплив на сучасні дослідження цієї проблеми. Тому, для належного розуміння поняття індивідуальних адміністративних актів необхідним є вивчення історії його становлення. Напрацювання вчених, які були здійсненні багато десятиліть тому, залишаються актуальними та часто недооціненими в сучасній адміністративно-правовій науці.

Формування поняття індивідуальних адміністративних актів розпочалося ще в межах науки поліцейського права. Хоча вчені в цей період рідко

використовували термін «індивідуальні адміністративні акти», проте зміст понять, що ним описувалось є достатньо близьким до сучасного трактування.

Російський вчений, І. Т. Тарасов у своїй праці 1879 року – «Нарис науки поліцейського права» присвятив окремий параграф дослідженню адміністративних і поліцейських розпоряджень та приписів. Термін «приписи», який використовується в цій праці, фактично відповідає сучасному розумінню індивідуальних адміністративних актів. Отже, розглядаючи вищезгадувані терміни І. Т. Тарасов зазначав, що розпорядження походять від вищих органів виконавчої влади і виконуються управліннями та посадовими особами, які на виконання розпоряджень користуються правом давати приписи або накази і підлеглим їм особам, і безпосередньо громадянам. Розпорядження не повинні суперечити закону, вони повинні мати поряд з законом другорядну юридичну силу і при колізії з законом вони втрачають свою обов'язковість. Між приписами та розпорядженнями існує таке ж співвідношення, як між розпорядженнями та законами. І. Т. Тарасов вказує, що зміст розпоряджень та приписів полягає в забороні, дозволі, або наказі чого-небудь в межах закону, а різниця приписів від розпоряджень полягає в тому, що вони мають завжди конкретне значення [1, с. 64].

Отже, можна виділити такі важливі моменти в праці І. Т. Тарасова для подальшого розвитку адміністративного права. По-перше, це поділ актів, які видаються поліцейськими та адміністративними органами на дві групи – на розпорядження, які мають нормативний характер та приписи, які мають індивідуальний характер. По-друге, визначення правозастосовного характеру індивідуальних актів та вимога до їх відповідності актам вищої юридичної сили. Водночас І. Т. Тарасов, одним з перших почав використовувати термін «адміністративний орган» [1, с. 46].

У дореволюційний період важливу роль у становленні науки адміністративного права загалом та інституту індивідуальних адміністративних актів зокрема, відіграла праця О. Ф. Євтихієва «Законна сила актів адміністрації», яка була опублікована в 1911 році. Важливо зазначити, що ця праця цілком була

присвячена дослідженню адміністративних актів, які автор розділяв на адміністративні акти з абстрактним та індивідуальним змістом. Кожному з цих видів актів було присвячено окремий параграф роботи. Адміністративні акти автор розглядав як відображення державної волі в межах закону з метою виконання обов'язків публічно-правового характеру. Особливістю індивідуальних адміністративних актів є те, що вони здійснюють вплив на конкретні обставини, які виникають у житті суспільства або окремого громадянина. Усі індивідуальні адміністративні акти О. Ф. Євтихіїв пропонував поділяти на судові або юрисдикційні та розпорядчі, тобто в прямому розумінні слова адміністративні [2, с. 41–46]. Автор одним з перших звернув увагу на такі питання як вступ актів в законну силу, особливості їх відміни та перегляду.

У тогочасній науковій думці того часу зустрічаються й інші позиції. Деякі автори не розмежовували нормативні та індивідуальні адміністративні акти. До прикладу, В. В. Івановський для всіх актів адміністративних органів, і нормативних й індивідуальних використовував єдиний термін – «розпорядження». Натомість, автор звертає увагу, на необхідність поділу розпоряджень адміністративних установ на закономірні, виконавчі та виключні. Закономірні розпорядження – це такі розпорядження, які видаються вищими адміністративними органами на основі спеціально наданих законом повноважень. Ця категорія розпоряджень є найважливішою, оскільки ними визначаються правовідносини, а з іншого боку, вони видаються не законодавчими, а адміністративними органами. Виконавчі розпорядження – це розпорядження, що видаються адміністративними установами з метою виконання або реалізації закону та не повинні суперечити закону чи виходити за його межі; вони можуть стосуватися або громадян, або самих адміністративних органів, визначаючи, відповідно до закону, їх права та порядок діяльності. Виключні – це розпорядження, що видаються адміністративними органами у виключних випадках і стосуються прав, які знаходяться під захистом закону, створюють нові права і кореспондуючі їм обов'язки, або встановлюють взагалі те, що не передбачено законом, чи відміняють будь-які закони. Такі розпорядження

тимчасові і мають бути рано чи пізно санкціоновані державною владою. Випадки видання такого роду розпоряджень, по можливості, повинні точно визначатися законом [3, с. 123–128].

Вагомий внесок у розвиток інституту індивідуальних адміністративних актів вніс А. І. Єлістратов, який у свої працях здійснив детальний аналіз публічно-правових актів загалом та індивідуальних адміністративних актів як одного з їх видів, які автор розглядав головною функцією адміністративних установ.

Всі публічно-правові акти адміністративних установ А. І. Єлістратов пропонує позначати терміном «акти управління» та на основі юридичних функцій, які ними виконуються, поділяє їх на нормативні адміністративні та юрисдикційні. Для позначення нормативних актів використовується термін «укази», а для юрисдикційних актів – термін «судово-адміністративний акт» [4, с. 134]. Відповідно, під терміном адміністративний акт автор пропонує розглядати, лише ті публічно-правові акти, які виконують адміністративну функцію. Основними ознаками адміністративних актів є те, що вони спрямовані на встановлення, припинення, зміну юридичних відносин або станів та мають юридичний ефект, тобто є юридичними актами, а не просто фактичними операціями, які не тягнуть за собою жодних юридичних наслідків [4, с. 153].

Окремо необхідно звернути увагу на напрацювання А. І. Єлістратова щодо питань правомірності та законної сили індивідуальних адміністративних актів, адже саме ці аспекти досліджуваного нами поняття залишаються мало вивченими в сучасній адміністративно-правовій науці.

На думку вченого, правомірність адміністративного акта визначається двома основними моментами: адміністративний акт повинен прийматися лише компетентними адміністративними установами та повинен відповідати праву (законам і указам) за своїм змістом. Також, автор звертає увагу на такі вимоги до правомірності адміністративних актів як дотримання встановленої законом форми та відповідність законній меті [4, с.156].

Законну силу адміністративних актів А. І. Єлістратов розглядає, як стійкість, що дозволяє акту бути надійним елементом правового порядку. При

цьому пропонується розглядати формальну та матеріальну силу актів. Формальна сила означає неможливість його оскарження за загальним правилом, у випадку відсутності скарги, або позову, таку силу акт набуває зі спливом строків, передбачених для його оскарження, а у випадку подання таких – з моменту їх відхилення. Під матеріальною силою розуміється обов'язковість актів для самої адміністрації в контексті можливості зміни власних рішень [4, с. 156–158].

На підставі вищевикладеного, можна констатувати, що у дореволюційній науці адміністративного права питання індивідуальних адміністративних актів було достатньо актуальним, оскільки практично всі провідні вчені в сфері адміністративного права цього періоду, тією чи іншою мірою приділяли увагу зазначеним актам.

З початком радянського періоду розвитку науки адміністративного права, багато напрацювань вчених попередніх років та зарубіжних тенденцій були відкинуті, а індивідуальні адміністративні акти розглядалися, переважно, в контексті заходів адміністративного примусу та форм державного управління. Натомість, питання юридичної природи, особливостей прийняття, введення в дію та припинення дії актів, радянськими вченими практично не розглядалися. Тому, в цій сфері продовжували працювати вчені, які сформуvalи свої підходи до вивчення проблеми індивідуальних адміністративних актів ще у дореволюційний період, зокрема такі як О. Ф. Євтихієв, В. Л. Кобалевський та А. І. Єлістратов.

До прикладу, О. Ф. Євтихієв повторюючи більшість своїх ідей, сформульованих ще в дореволюційний період, у своїй праці 1925 року «Основи радянського адміністративного права» почав використовувати термін «індивідуальний адміністративний акт» та запропонував поділяти ці акти на односторонні та двосторонні. Особливістю першого виду актів є те, що через них проявляється державне володарювання та примус, двосторонні ж акти мають місце лише у тому випадку, коли існує збіг волі сторін, що домовляються. Односторонні акти адміністрації, залежно від їх спрямованості, вчений поділяв на ті, що спрямовані проти особи (затримання, привід, арешт), і ті, що спрямовані на

майно громадян (реквізиція, конфіскація, експропріація, націоналізація, муніципалізація, примусові стягнення) [5, с. 176–177].

Подібних поглядів щодо індивідуальних адміністративних актів дотримувався й В. Л. Кобалевський, проте, необхідно зауважити, що вчений критикував вживання терміна «адміністративний акт». Зокрема, вчений зазначав, що терміном «адміністративний акт» частіш за все називають акти індивідуальні та конкретні, у протилежність актам нормативним, тобто указам. Найменування індивідуальних актів адміністрації терміном «адміністративний акт» у власному розумінні слова не викликає заперечень, якби воно не наштовхувало на помилкову думку про те, що указ не є актом адміністративним. У зв'язку з чим автор приходить до висновку про недоцільність використання цього терміна для характеристики індивідуальних актів адміністрації та пропонує використовувати термін «адміністративне розпорядження» [6, с. 125–127].

Адміністративні розпорядження В. Л. Кобалевський пропонував поділяти на такі види: 1) односторонні адміністративні акти та публічно-правові договори; 2) акти урядові та акти адміністративні; 3) акти влади та акти виконання; 4) акти вільного та зв'язаного розсуду [6, с. 137–142].

Характеризуючи публічно-правові відноси, В. Л. Кобалевський зазначав, що діяльність адміністрації з охорони громадського порядку і спокою характеризується тим, що вона не спрямована на надання позитивних послуг конкретним особам, а зводиться, в основному, до обмеження природної свободи індивіда в інтересах охорони існуючого в країні порядку заходами адміністративного примусу [7, с. 187].

Відомий радянський вчений у сфері адміністративного права М. П. Карадже-Іскров у своїй монографії «Новітня еволюція адміністративного права» 1927 року видання, характеризуючи роль адміністративного права зазначав, що розширення планових засад та державного регулювання сприяло небувалому розвитку адміністративного права. На думку вченого, це пов'язано з тим, що державна влада бере на себе організацію всього господарського та культурного життя країни. Для реалізації цього завдання вводиться жорстка централізація та

регламентація. Для найкращого використання всіх ресурсів вводиться загальна трудова повинність, і навіть приватне господарство підпорядковується плановим нарядам (кустарі) і посівному плану (селяни) [8, с. 22].

Визначаючи особливості становлення радянського адміністративного права О. Ф. Євтихєв зазначав, що радянське адміністративне право як право перехідної епохи від капіталізму до соціалізму визначає взаємовідносини між особою та державою на своєрідних засадах. Так, засада законності розглядається радянським адміністративним правом, як законність революційна, пролетарська, комуністична, яка абсолютно не визнає ні рівності прав усіх громадян, ні рівності прав особи та колективу. Права особи у радянських республіках мають суто підпорядковане становище щодо прав колективу [5, с. 195].

Необхідно зауважити, що з кінця 20-тих років минулого століття радянська адміністративна наука концентрує свою увагу на виконавчо-розпорядчій діяльності органів державного управління і саме під таким кутом зору розглядався й інститут індивідуальних адміністративних актів. Натомість питання захисту прав і свобод приватних осіб у відносинах із державними органами в цей період практично не вивчалось. Водночас, наукова спадщина вчених дореволюційного періоду або безпідставно та упереджено критикується, або ігнорується радянськими вченими, які фактично почали створювати нову термінологію, понятійний апарат та підходи до розуміння ключових інститутів адміністративного права.

Наступний етап розвитку радянської адміністративно-правової науки, який розпочався після Другої світової війни, мав значний вплив на інститут індивідуальних адміністративних актів. Загальновизнаним стає використання терміна «індивідуальні акти державного управління», що спричинило до того, що вчені почали більше приділяти уваги не уніфікації термінології, а дослідженню сутності поняття, яке позначалося цим терміном. Зокрема, С. С. Студенікін в своїй праці 1949 року «Радянське адміністративне право», пропонує розглядати під актами радянського державного управління юридичні форми (укази, постанови, рішення, розпорядження, накази, інструкції) виконавчо-розпорядчої

діяльності органів радянської держави, які здійснюють повноваження у межах своєї компетенції, на підставі, на виконання законів та в установленому порядку [9, с. 106–107]. Окрім того, автор звертає увагу на класифікацію актів радянського державного управління, вимоги, яким повинні відповідати ці акти та особливості їхньої дії [9, с. 116–129].

Інший радянський вчений Г. І. Петров у праці «Сутність радянського адміністративного права», виданій у 1959 році, розглядаючи індивідуальні акти управління, звертає увагу на те, що вони слугують підставою виникнення адміністративних відносин та за їх допомогою відбувається реалізація норм радянського адміністративного права. Автор зазначав, що на відміну від нормативних індивідуальні акти управління можуть безпосередньо породжувати конкретні адміністративні, цивільні, трудові, колгоспні й інші правовідносини [10, с. 88–89].

Є очевидним і не викликає заперечень те, що індивідуальні адміністративні акти можуть слугувати підставою для виникнення не лише адміністративних правовідносин, але й цивільних, земельних, господарських та інших, що підтверджується адміністративною практикою та не суперечить теоретичним положенням. Проте, в сучасній адміністративній доктрині досі існує позиція відповідно до якої на підставі цих актів можуть виникати лише адміністративні чи управлінські правовідносини. Зокрема, сучасний російський вчений Ю. М. Козлов зазначає, що правовий акт управління – це засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації задач та функцій виконавчої влади [11, с. 269].

Радянський вчений-адміністративіст І. М. Пахомов під актами радянського державного управління розглядав і нормативні й індивідуальні акти, що було традиційним для тогочасної науки адміністративного права. З огляду на це, І. М. Пахомов зазначав, що актами радянського державного управління називаються основані на законі владні приписи виконавчих і розпорядчих органів державної

влади, а в окремих випадках і громадських організацій в межах їх компетенції, які встановлюють обов'язкові правила або регулюють конкретні відносини у питаннях організаційно-владної державної діяльності і полягають у практичному здійсненні під керівництвом Комуністичної Партії Радянського Союзу завдань побудови комуністичного суспільства [12, с. 155].

До числа індивідуальних актів державного управління автор відносить акти, які не встановлюють правових норм, а застосовують норми закону або іншого державно-правового акта до конкретних явищ суспільного життя. Вони є лише юридичними фактами, з появою яких, у випадках, передбачених гіпотезою правової норми, пов'язані встановлення, зміна або припинення конкретних правових відносин [12, с. 166].

Також, І. М. Пахомовим було здійснено детальний аналіз різних видів актів радянського державного управління, досліджено вимоги, яким ці акти повинні відповідати та особливості припинення їхньої дії [12, с. 155–186]. Окремо необхідно акцентувати увагу на запропонованому автором поділі актів державного управління, залежно від ступеня порочності на : нікчемні та заперечні, який залишається актуальним та недостатньо дослідженим і в сучасній українській адміністративній науці. Отже, І. М. Пахомов називав нікчемними акти державного управління, які не породжують юридичних наслідків з самого свого видання. Це такі акти державного управління, повна юридична неспроможність яких настільки очевидна, що вони не підлягають жодному виправленню. Пороки цих актів ніколи і жодними засобами не можуть бути усунені. До нікчемних актів відносять тільки такі, які грубо порушують радянський закон та інтереси Радянської держави.

Під заперечними актами, автор розглядав акти державного управління, які при обов'язковості їх виконання можуть бути заперечені в адміністративному або в судовому порядку, з ініціативи самої адміністрації або внаслідок оскарження. Тобто, в цьому випадку ступінь порочності акта державного управління повинен бути належно встановлений, а акт державного управління вважається дійсним і обов'язковим для виконання аж до його скасування у встановленому законом

порядку. Питання про правильність (законність) заперечного акта вирішується органом, який видав цей акт, вищестоящим органом, органом державного контролю або судом [12, с. 182–183].

Детальний аналіз правових актів управління був здійснений у працях Р. Ф. Васильєва. Зокрема, ним зазначається, що складність визначення поняття правових актів управління зумовлена одночасною приналежністю актів управління до правових актів державних органів і до управлінської діяльності. Акти управління, будучи складовою управлінської діяльності і частиною механізму правового регулювання, цілком природно відображають риси і властивості цих правових цілісностей і відповідно виступають, як складні правові явища [13, с. 91–92]. Саме двоєдина функція, складний і багатоплановий характер зв'язків і відносин пояснює, і значною мірою обумовлює, істотні відмінності в підходах до визначення поняття «акти державного управління» [13, с. 99].

У праці «Акти управління. Значення, проблема досліджень, поняття», Р. Ф. Васильєв розглядає різні підходи до визначення поняття актів управління. Так, автор визначає акти управління через форму управлінської діяльності, через загальне поняття правових актів державних органів, як приписи, як документи та як дії-волевиявлення [13, с. 98–140]. Кожному з вищенаведених варіантів визначень поняття актів управління у роботі відведено окремий параграф. Отже, Р. Ф. Васильєв фактично узагальнив та проаналізував найпоширеніші підходи до визначення поняття актів управління. Таке комплексне вивчення актів управління дозволило глибше зрозуміти правову природу та значення цієї категорії.

Необхідно зазначити, що вперше в радянській адміністративно-правовій науці комплексне дослідження саме індивідуальних актів управління, а не загалом актів управління, було здійснено О. С. Слесаревою в 1984 році в дисертаційній роботі «Індивідуальні акти управління». Автором було досліджено сутність індивідуальних актів управління на основі аналізу притаманних їм ознак. Також, було досліджено юридичну природу індивідуальних актів управління, зокрема, значну увагу було приділено юридичній силі, сфері дії та юридичному значенню цих актів [14].

Слід вказати, що цінність цієї роботи для розвитку інституту індивідуальних адміністративних актів, передусім, полягає в тому, що в ній було обґрунтовано доцільність розгляду індивідуальних актів управління окремо від нормативних, на що раніше практично не зверталася увага радянських дослідників у сфері адміністративного права.

З проголошенням у 1991 році Незалежності України та демократизації суспільного життя, поступово почали змінюватися підходи й щодо дослідження індивідуальних адміністративних актів. Зі зміною ролі приватної особи в публічно-правовій сфері та поступовій переорієнтації адміністративного права на кращі здобутки зарубіжних країн у цій сфері, нові дослідження індивідуальних адміністративних актів почали суттєво відрізнятися від радянських. Якщо в попередні історичні періоди індивідуальні адміністративні акти розглядалися, насамперед, як засоби державного управління, то останнім часом наука адміністративного права намагається більш комплексно підходити до цієї проблеми і питання гарантування прав приватних осіб виходить на перше місце. Проте, все ж необхідно зазначити, що радянська адміністративна наука продовжує впливати на сучасні адміністративні дослідження, що виражається і у використанні застарілої термінології, і певних теоретичних положень.

Проблемі індивідуальних адміністративних актів приділялася увага у працях провідних українських адміністративістів, таких, як В. Б. Авер'янов [15], О. М. Бандурка, М. М. Тищенко [16], Ю. П. Битяк [17], І. П. Голосніченко [18], Т. О. Коломоєць [19], В. К. Колпаков [20].

Можна констатувати, що питання індивідуальних адміністративних актів, у тому чи в іншому вигляді, розглядається в більшості українських підручників з адміністративного права, проте, новизна чи ґрунтовний аналіз цієї проблеми в них відсутній. З огляду на це, особливо важливе значення для вивчення проблеми індивідуальних адміністративних актів має монографічне дослідження В. П. Тимощука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії», видане в 2010 році. Ця робота присвячена комплексному аналізу проблеми індивідуальних адміністративних актів, особлива увага звертається на процедуру

їх прийняття, набуття ними чинності, оскарження та припинення дії. Також необхідно зазначити, що у праці широко використаний зарубіжний досвід регулювання загальної адміністративної процедури та вітчизняне правове регулювання досліджуваної проблеми, що дозволило визначити найефективніші шляхи удосконалення українського адміністративно-процедурного законодавства.

Доводиться констатувати, що вищезгадана праця на сьогодні є єдиним монографічним дослідженням, яке безпосередньо присвячене дослідженню індивідуальних адміністративних актів як результату вирішення адміністративної справи. Окрім того, значна частина роботи присвячена дослідженню поняття адміністративної процедури, її змісту та принципів.

У контексті нашого дослідження також потрібно звернути увагу на дисертаційні дослідження, які безпосередньо не присвячені вивченню проблеми індивідуальних адміністративних актів, однак, тією чи іншою мірою, стосуються певних видів індивідуальних адміністративних актів та особливостей їх використання в різних сферах діяльності.

Так, у дисертаційному дослідженні П. О. Угровецького «Адміністративні акти органів прокуратури» розглядається юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації та визначено місце адміністративних актів органів прокуратури в системі адміністративних актів органів публічної адміністрації. значна частина праці присвячена вивченню особливостей адміністративних актів органів прокуратури та аналізу їх окремих видів [21].

У своїй праці «Акти адміністративного примусу в діяльності міліції» В. П. Чабан досліджує акти адміністративного примусу, які ним розглядаються як один з різновидів індивідуальних правозастосовних актів. Автором сформульовано їх поняття, особливості та типологію. Окрім теоретичних проблем, які стосуються актів адміністративного примусу, в дисертації розглянуто особливості їх практичної реалізації органами міліції України [22].

У дисертації М. В. Джафарова «Адміністративні процедури прийняття та реалізації управлінських рішень органів внутрішніх справ у відносинах з населенням» проаналізовано адміністративно-процедурні питання прийняття та

реалізації управлінських рішень органами внутрішніх справ. Значну увагу в дисертації приділено характеристиці вимог, які ставляться до управлінських рішень і безпосередньо впливають на їх ефективність. Під управлінським рішенням автор розглядає рішення індивідуального і нормативного характеру.

У дисертаційному дослідженні В. Б. Пчеліна «Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ» проаналізовано властивості та особливості адміністративних актів, на основі чого сформульовано визначення поняття адміністративних актів органів внутрішніх справ, під якими автором розглядаються акти індивідуального й нормативного характеру. Основну увагу автор приділяє проблемі перегляду цих актів. Окремі розділи роботи присвячені характеристиці перегляду адміністративних актів органів внутрішніх справ в адміністративному та судовому порядку [23].

У праці І. О. Грибка «Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку» було досліджено поняття, зміст, принципи та організаційно-правові гарантії адміністративного оскарження як форми позасудового захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб [24]. Оскільки значна частина рішень, які можуть бути оскаржені в адміністративному порядку, є індивідуальними адміністративними актами, а за результатами розгляду адміністративної скарги, як правило, приймається індивідуальний адміністративний акт, висновки та пропозиції сформульовані в цій праці стосуються індивідуальних адміністративних актів.

У дисертаційному дослідженні «Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади та місцевого самоврядування», проведеному В. М. Кравчуком, науковець розглядає питання правової природи актів місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, забезпечення їх законності, зокрема особливості судового порядку оскарження цих актів [25].

Натомість, доводиться констатувати, що не зважаючи на значний інтерес до проблеми індивідуальних адміністративних актів, невирішеними залишається низка питань, що пояснюється складністю та комплексністю окресленої нами

проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій науці відсутнє чітке і однозначне розуміння юридичної природи індивідуальних адміністративних актів та механізму їх дії. Якщо питанню прийняття цих актів приділяється певна увага, то процедура введення їх в дію залишається практично не дослідженою. Не достатньо вивченим та дискусійним є питання співвідношення понять чинності, дії та юридичної сили індивідуальних адміністративних актів. Ускладнює розгляд цієї проблеми відсутність фундаментальних теоретичних досліджень цих понять та суперечності, що містяться у вітчизняному законодавстві. Додаткового вивчення потребує питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів, зокрема визначення підстав, способів та наслідків припинення їх дії.

Огляд наукової літератури, присвяченої проблемі індивідуальних адміністративних актів дозволяє зробити висновок, що упродовж останніх років усе більше уваги приділяється вивченню окремих видів індивідуальних адміністративних актів та специфічних сфер і аспектів їх реалізації. Водночас, практично не приділяється увага вивченню загальних, засадничих питань, які стосуються індивідуальних адміністративних актів. Вивчення конкретних видів індивідуальних адміністративних актів в окремих сферах діяльності повинно ґрунтуватися на глибокому розумінні сутності та правової природи їх родового поняття. Іншими словами, вивчення конкретних видів індивідуальних адміністративних актів без належного розуміння загального поняття індивідуальних адміністративних актів є непродуктивним, часто суперечливим та не сприяє розвитку правового регулювання цього питання.

Також, необхідно зазначити, що в сучасній адміністративно-правовій літературі вкрай мало уваги приділяється роботам дореволюційних вчених у сфері адміністративного права, проте саме в цих працях почали формуватися основні підходи до розуміння поняття індивідуальних адміністративних актів. З іншого боку необхідно констатувати значний вплив напрацювань радянських вчених на сучасну адміністративно-правову науку. У сучасних працях практично у не змінному вигляді повторюються ознаки, вимоги, класифікація та навіть конкретні приклади індивідуальних адміністративних актів. Продовжує використовуватися

застаріла термінологія, зокрема традиційний для радянської юридичної літератури термін «індивідуальний акт управління», який, на нашу думку, повинен бути заміненим терміном «індивідуальний адміністративний акт».

1.2 Теоретико-методологічні підходи щодо дослідження індивідуальних адміністративних актів

Методологія має вирішальне значення для наукового дослідження, оскільки визначення методологічних підходів є основою для вивчення будь-якого теоретичного питання. Отже, від визначення теоретико-методологічних підходів щодо дослідження індивідуальних адміністративних актів залежить його об'єктивність, достовірність, обґрунтованість та, як наслідок, якість одержаних результатів.

При визначенні методологічних основ дослідження такого складного та комплексного явища, як індивідуальні адміністративні акти, потрібно враховувати здобутки та тенденції розвитку сучасної науки.

З цього приводу, В. В. Цветков зазначає, що проблема методології наукового пізнання останнім часом набуває у соціогуманітарних науках України, у тому числі й юридичних, особливого значення. Розширюється сфера наукових досліджень, що потребує поглибленого аналізу проблем наукового пізнання. На жаль, ця об'єктивна потреба не отримує необхідного відображення у дедалі зростаючому загальному потоці публікацій. Більш того, останнім часом методологічним аспектам юридичної науки приділяється невиправдано мало уваги. Добре відомо, що без дослідження методологічних проблем пізнання не можна отримати нове знання в науці. Тому, інтерес становлять не тільки готові знання, а й сам процес формування і розвитку цих знань, форми і методи, прийоми, за допомогою яких вони отримані [26, с. 149].

На думку П. М. Рабіновича, сучасна методологічна ситуація в усьому суспільствознавстві України (та й інших країн колишнього Союзу РСР), яка характеризується переходом від уніфікованої, єдино дозволеної, «одержавленої»

методології до розмаїття методологічних підходів, поширюється, так чи інакше, й на вітчизняне право-державознавство. Демонізація або, так би мовити, «роздержавлення» методології – безперечно плідний процес, який збагачує, демократизує пошуки істини, вивільняє та стимулює дослідницьку енергію, дозволяє більш повно й всебічно досягнути предмет дослідження – специфічні право-державні закономірності [27, с.151].

Отже, враховуючи вищенаведені позиції, можна зробити висновок, що сучасні тенденції, зокрема й в юридичній науці, вказують на необхідність вивчення будь-якої проблеми на основі комплексної та багаторівневої методології.

З огляду на викладене вище, перед початком будь-якого наукового дослідження кожен дослідник, окрім вивчення конкретного предмету дослідження, повинен приділяти увагу його теоретико-методологічним основам. Значна складність у процесі наукового дослідження полягає в тому, що в науковій літературі немає єдиного загальновизнаного та досконало розробленого підходу щодо розуміння поняття методології. Проте, можна виділити такі, найбільш вживані варіанти розуміння цього поняття.

1. Методологія – це сукупність філософських методів пізнання. При такому розумінні методологія зводиться лише до філософських методів, з поміж яких традиційно виділяють метафізичний та діалектичний методи, а останнім часом германевтичний, феноменологічний, системний та деякі інші філософські методи. Отже, поза таким поняттям методології залишаються конкретні та загальнонаукові методи пізнання.

2. Методологія – філософське вчення про методи пізнання й перетворення дійсності, сукупність підходів, способів, методів, прийомів та процедур, що застосовуються у процесі наукового пізнання та практичної діяльності для досягнення наперед визначеної мети. Такою метою в науковому пізнанні є отримання об'єктивного істинного наукового знання або побудова наукової теорії та її логічне обґрунтування, досягнення певного ефекту в експерименті чи спостереженні тощо [28, с. 374].

Достатньо схоже визначення методології наводиться у «Словнику іншомовних слів», де під методологією пропонується розуміти вчення про методи пізнання й перетворення світу, сукупність прийомів дослідження, що застосовуються у будь-якій науці відповідно до специфіки об'єкта її пізнання [29, с. 430].

Відповідно до такого розуміння, методологія – це вчення, яке стосується не лише пізнавальної, але й практичної діяльності.

3. Методологія – це система наукових принципів, форм і способів дослідницької діяльності [30, с. 57]. Тобто методологія фактично ототожнюється з дослідницькою діяльністю.

4. Методологія – це тип раціонально-рефлексивної свідомості, спрямований на вивчення, удосконалення і конструювання методів. Згідно цього підходу, поняття «методологія» розглядається в двох основних значеннях: по-перше, це – система певних правил, принципів і операцій, що застосовуються у тій чи іншій сфері діяльності (в науці, політиці, мистецтві тощо); по-друге, це – вчення про цю систему, загальна теорія метода [31, с. 25].

5. Методологія – це вчення про принципи, підходи, форми і способи науково-пізнавальної діяльності, тобто поняття методології звужується лише до одного її виду – методології наукового пізнання.

Визначення методології повинно здійснюватися не лише на основі теоретичних позицій, а як єдність її теоретичної та практичної сутності. Тобто, методологія повинна розглядатися як вчення про методи пізнання з метою отримання певного нового знання та застосування нових знань у практичній діяльності. Проте, необхідно зазначити, що методологія визначає механізм і предмет дослідження за допомогою теорії. Отже, теорія узагальнює предметно-практичну діяльність людей, створює систему елементів, де визначальному елементу субординаційно підпорядковані всі інші, що пояснюють виникнення, взаємозв'язки, сутність і закономірність розвитку об'єкта дослідження [31, с.23].

На нашу думку, не вірним є зведення методології лише до одного з її аспектів, тому не можна розглядати методологію лише як інструмент наукових

досліджень чи просту сукупність певних методів. З цього приводу в науці вірно зазначається, що методологія досліджує саме потенціал розкриття істини (об'єктивного) за допомогою наукових методів, а не сукупність різних методів дослідження. Тобто зміст методології значно ширший [32, с. 16].

Наведені вище підходи до розуміння поняття методології не суперечать, а доповнюють один одного. Методологія як система інтегрує в собі категорії, принципи, норми, цінності, парадигми, теорії і методи в деяку цілісну систему, що має диференціацію за основними видами діяльності і поєднує їх у цілісність. Вона є поліфункціональним утворенням, виступає як спосіб діяльності, спрямований на її організацію і реалізацію [33, с. 9].

Визначення функцій методології дозволяє зрозуміти її місце та роль у науковому дослідженні. В науковій літературі виділяють такі найсуттєвіші функції методології:

- 1) критична – забезпечує критику організації діяльності з погляду неадекватності методології, що використовується результатам діяльності;
- 2) критеріальна – забезпечує перевірку істинності, правильності тих або інших дій. Неодноразово перевірені методології виступають своєрідними гарантіями істини, якщо тільки вони застосовуються коректно;
- 3) орієнтаційна – формує орієнтири, сприяє конкретизації напрямів, змісту і методів діяльності, саме так методологія усуває невизначеність у процесі діяльності;
- 4) аналітична – забезпечує аналіз діяльності з погляду її ефективності і результативності, методологічний аналіз становить специфічний різновид аналізу методологічного змісту діяльності;
- 5) евристична – виступає джерелом та інструментом одержання нових ідей, адже багато видатних ідей сучасної науки виникли в процесі взаємодії методології і теорії;
- 6) фінальності – забезпечує результативність, фінальність діяльності, тобто методологічне забезпечення робить діяльність реальною, що досягає цілком визначеного результату;

7) інструментальна – виступає як інструмент діяльності, дає обґрунтування її методів;

8) світоглядна – становить методологічний аспект світогляду, бачення дійсності з погляду методів дії;

9) технологічна – сприяє технологізації діяльності, забезпечує її операціоналізацію і раціоналізацію;

10) прогностична – сприяє передбаченню майбутніх ситуацій у процесі діяльності [33, с. 25].

Спрямованість на досягнення всебічного вивчення предмета наукових досліджень та різноманітність сфер наукових досліджень зумовлюють необхідність використання значної кількості різних методів. У зв'язку з цим, в сучасній науці успішно використовується багаторівнева концепція методології, відповідно до якої усі методи залежно від ступеня загальності та сфери дії поділяються на: філософські, загальнонаукові та конкретно-наукові методи.

Незважаючи на належність до тієї чи іншої групи, у процесі дослідження методи взаємодіють, доповнюючи один одного, спрямовуючись на отримання нових знань [34, с. 223].

Не заглиблюючись у розкриття усіх можливих методів, що використовуються у наукових дослідженнях, звернемо увагу лише на методи та теоретичні підходи, що доцільно використовувати при дослідженні проблеми індивідуальних адміністративних актів. Для цього, на нашу думку, передусім, необхідно розглянути філософську, або як її ще називають фундаментальну методологію.

Отже, філософська, або фундаментальна методологія – це найвищий рівень методології, що визначає загальні закономірності пізнавального процесу, відображає найсуттєвіші властивості об'єктивної дійсності та встановлює систему універсальних світоглядних принципів та ідей, на основі яких формується стратегія наукового дослідження.

Філософські методи – це не жорстко фіксовані регулятиви, а система «м'яких» принципів, операцій, прийомів, що носять всезагальний, універсальний

характер, тобто знаходяться на вищих «поверхах» абстрагування. Тому філософські методи не описуються у чітких термінах логіки та експерименту, не піддаються математизації та формалізації. Вони задають лише найбільш загальні регулятиви дослідження, його генеральну стратегію, але не замінюють спеціальні методи і не визначають остаточний результат пізнання прямо і безпосередньо [31, с. 27].

Найвідповіднішим філософським методом для дослідження багатоаспектної та складної правової дійсності, зокрема й проблеми індивідуальних адміністративних актів є діалектика. В сучасній науці цей метод розглядають як універсальний інструмент будь-якого наукового дослідження. Сутність цього методу полягає в тому, що всі явища та процеси повинні розглядатися в постійному розвитку та з урахуванням їх загального зв'язку, що зумовлює необхідність їх системного дослідження. На відміну від діалектичного методу, протилежний метод пізнання – метафізика, розглядає явища як вічні та незмінні, зв'язки між якими не враховуються для визначення їхньої сутності.

Розглянемо основні принципи та категорії діалектичного методу. Отже, фундаментальними принципами діалектики є принцип загального зв'язку та розвитку. Згідно принципу загального зв'язку будь-яке явище перебуває у системі різноманітних зв'язків. Ці зв'язки існують об'єктивно, тобто не залежно від волі та свідомості людини та проявляються у всіх явищах та на всіх рівнях тобто є універсальними.

Будучи всезагальними, зв'язки виражають і єдність, і різноманітність світу. У них знаходить своє вираження матеріальна єдність світу. Завдяки зв'язкам можливе безмежне пізнання світу. Вирваний зі зв'язків предмет перестає бути собою [35, с. 97].

Принцип розвитку, пов'язаний з принципом загального зв'язку, оскільки зв'язки існують завдяки руху, а рух реалізується через взаємозв'язки між об'єктами та явищами. В діалектиці розвиток розглядається як особливий вид руху, який виражає закономірні, направлені, безповоротні якісні зміни об'єктів.

Джерелом розвитку є внутрішня суперечність явищ. Суперечності будь-якого явища чи процесу знаходяться в єдності та боротьбі.

Також, необхідно звернути увагу, що діалектика містить ряд категорій, які використовуються у процесі пізнання. Категорії діалектики стосуються не окремих сфер дійсності, а дійсності загалом. Отже, можна виділити такі категорії діалектики: форма, зміст, причина, наслідок, необхідність, випадковість, ціле, частина, система, структура, елемент, кількість, якість, міра, явище, сутність, одиничне, загальне, абстрактне, конкретне.

Категорії діалектики, навіть взяті окремо від процедурної основи діалектичного методу, виступаючи вузловими пунктами «генетично» пов'язаних філософських систем, є аксіоматичними підвалинами будь-якого справді наукового світогляду, та мають слугувати теоретичним фундаментом і понятійним каркасом методологічної свідомості сучасного дослідника, зокрема й дослідника-правознавця [36, с. 30].

Загальнонаукова методологія використовується в переважній більшості наук. На відміну від філософської методології, спрямована на розкриття певних сторін чи властивостей проблеми на окремих етапах її дослідження.

Для дослідження проблеми індивідуальних адміністративних актів доцільно застосувати такі загальнонаукові методи.

1. Історичний метод – це спосіб дослідження явищ і процесів в їх історичному розвитку. Цей метод дає змогу визначити історичні умови становлення та розвитку інституту індивідуальних адміністративних актів, та закономірності розвитку його правового регулювання в різні історичні періоди.

Історичний метод дозволяє дослідити виникнення, формування, розвиток процесів і подій у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх і зовнішніх зв'язків, закономірностей і суперечностей. При цьому історія досліджуваного об'єкта відтворюється в усій її багатогранності, з урахуванням усіх відхилень і випадковостей. Отже, цей метод дає змогу отримати знання про емпіричну історію об'єкта, його розвиток. Перед тим, як вивчати сучасний стан, необхідно дослідити генезис і розвиток певної науки або сфери практичної

діяльності. Особлива увага повинна приділятися вивченню історичного досвіду, аналізу та оцінюванню ретроспективних подій, фактів, попередніх теорій у контексті їх виникнення, становлення та розвитку [37, с. 87–88].

2. Системний метод полягає у комплексному дослідженні великих і складних об'єктів (систем), вивченні їх як єдиного цілого з узгодженим функціонуванням усіх елементів і частин. Враховуючи цей принцип, треба вивчити кожен елемент системи в його зв'язку з іншими елементами, виявити вплив властивостей окремих частин системи на її поведінку загалом. Ускладнення завдань та об'єктів дослідження обумовлює необхідність розподілення (декомпозиції) системи на підсистеми, які досліджуються автономно, причому з обов'язковим урахуванням подальшого узгодження цілей кожної підсистеми із загальною ціллю системи. По суті, декомпозиція – це операція аналізу системи. Однак, наступне узгодження функціонування підсистем (операція синтезу) є суттєво складнішим завданням [37, с. 88].

Системний метод передбачає розгляд правових явищ, зокрема й індивідуальних адміністративних актів, як складної системи, яка включає певну сукупність елементів з урахуванням зв'язків між цими елементами. Цей метод дозволяє комплексно та впорядковано дослідити проблему індивідуальних адміністративних актів та визначити їхнє місце і роль у правовій системі України.

3. Статистичний метод – використовується для вивчення кількісних показників досліджуваного явища. Використання цього методу дозволяє проаналізувати ефективність дії адміністративно-процедурного законодавства та його вплив на суспільні процеси.

4. Порівняльний метод передбачає зіставлення схожих об'єктів пізнання з метою встановлення їх загальних та особливих властивостей. Порівняльний метод дозволяє визначити особливості правового регулювання індивідуальних адміністративних актів в Україні та закордоном, встановити відмінності в правовому регулюванні цього інституту в країнах з розвиненим адміністративно-процедурним законодавством, на основі чого можна сформулювати пропозиції для удосконалення відповідного вітчизняного законодавства.

Порівняння – невід’ємна частина людського мислення. Порівняння використовується не тільки в науковому пізнанні, але й у виробничій діяльності людей, в їх побуті, в сфері навчання; йому властиве і пізнавальне, і практичне значення.

У філософській літературі справедливо зазначається, що порівняння слід розглядати як іманентну сторону процесу пізнання, як один з основних логічних прийомів пізнання зовнішнього світу. Пізнання будь-якого предмета і явища починається з того, що ми його відрізняємо від всіх інших предметів і встановлюємо його схожість з родовими предметами.

Водночас, порівняння є лише одним з важливих моментів наукового пізнання. Саме по собі воно не в змозі дати повну картину досліджуваних явищ. Будь-яке порівняння торкається лише однієї сторони або лише деяких сторін предметів або понять що порівнюються, тимчасово і умовно абстрагуючи інші сторони [38, с. 39–40].

Порівняння як таке не може розглядатися у відриві від інших логічних прийомів пізнання (аналізу, синтезу, індукції, дедукції тощо). Окремо один від одного ці компоненти загальної системи пізнавальних засобів існують лише як уявна абстракція [38, с. 40]. Проте їх використання є необхідним для будь-якого логічного процесу мислення і відповідно вони використовуються тією чи іншою мірою в будь-якому науковому дослідженні. Проте, все ж логічні прийоми мислення та загальнонаукові методи є відмінними поняттями, які наділені специфічними функціями. Жоден логічний прийом не застосовується окремо, що свідчить про їхню умовну самостійність і відокремленість, та неможливість розгляду цих категорій як загальнонаукових методів.

Конкретно-наукова методологія – це сукупність специфічних методів, що використовуються лише в окремій галузі знань. Отже, під конкретно-науковою методологією необхідно розглядати сукупність методів, що використовуються юридичною наукою. Для дослідження індивідуальних адміністративних актів використовувалися такі юридичні методи.

1. Формально-догматичний (спеціально-юридичний) метод, відповідно до якого, пізнавальний процес полягає у виявленні зовнішніх правових аспектів досліджуваних явищ. Тобто, при використанні цього методу увага звертається на юридичні властивості, які притаманні досліджуваному явищу, а його зв'язки з економікою, політикою чи іншими соціальними явищами не розглядаються. Формальна визначеність права визнається його найважливішою властивістю.

Відомий російський вчений, В. В. Івановський зазначав, що за допомогою юридичного методу вивчається виключно юридична сторона держави і державної діяльності. Саме тому, вчені які користуються цим методом, не розглядають залежність державних органів або їх функцій від тих сил, які в них представлені, від факторів та умов реального життя. Вони шукають визначення тих чи інших державних інститутів в їх юридичній природі. Все, що не передбачено законами, не має значення. Завдяки юридичному методу, залишаються без розгляду питання про походження установ, їх позитивне значення, їх реальні взаємовідносини [3, с. 14].

На думку С. С. Алексєєва, формально-догматичний метод полягає в зовнішній, юридичній обробці правового матеріалу («догми» права) та включає такі прийоми: 1) опис юридичних норм, юридичної практики тощо; 2) встановлення ознак правових явищ, вироблення понять і їх визначення в коротких формулах; 3) класифікації правових явищ; 4) встановлення їх правової природи з точки зору правових конструкцій, загальних положень юридичної науки; 5) їх пояснень під кутом зору юридичних теорій та концепцій [39, с. 358–359].

Отже, за допомогою цього методу здійснювалося формулювання юридичних понять, побудова юридичних конструкцій, визначення юридичного значення та дослідження юридичної техніки індивідуальних адміністративних актів.

2. Метод інтерпретації (тлумачення) спрямований на з'ясування змісту норм права та роз'яснення встановленого змісту. При здійсненні наукового аналізу об'єктами тлумачення було вітчизняне законодавство, адміністративно-

процедурне законодавство зарубіжних країн, національна юридична практика, судова практика зарубіжних країн та Європейського суду з прав людини.

Важливе методологічне значення в дисертаційному дослідженні має понятійно-категоріальний апарат, вироблений теорією права та наукою адміністративного права. Також варто звернути увагу, що в межах цієї роботи було запропоновано та уточнено ряд нових термінів і позначуваних ними понять. Зрозуміло, що визначення понять повинно здійснюватись не хаотично, а на основі певних правил, адже в протилежному випадку важко говорити про обґрунтованість і достовірність будь-якого дослідження та його результатів. Отже, визначення понять здійснювалося на основі таких правил. По-перше, правило співрозмірності вимагає, щоб обсяг визначуваного поняття відповідав обсягу поняття, яке визначає, тобто ці поняття мають бути тотожними. По-друге, нове поняття не повинно бути тавтологічним. По-третє, поняття має бути чітким і однозначним. Якщо в процесі визначення поняття важко вказати одну ознаку, називають декілька ознак, достатніх для розкриття специфіки його обсягу і змісту. Дійсно наукове визначення складних явищ і фактів не може бути обмежене формально-логічними вимогами. Воно має містити оцінку визначуваних фактів, об'єктів, явищ, органічно увійти в чинну терміносистему науки.

Обсяг і зміст поняття визначають через родову ознаку і найближчу видову відмінність. Як правило, спочатку називають родові поняття, до якого поняття, що визначається входить як складова. Потім указують ту ознаку поняття, яка відрізняє його від усіх подібних, причому ця ознака має бути найважливішою і найсуттєвішою [40, с. 8–9].

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що використання описаної вище методології дозволить здійснити всебічне, повне та науково обґрунтоване дослідження, що, в свою чергу, сприятиме вирішенню багатьох теоретичних та практичних проблем, пов'язаних з питанням індивідуальних адміністративних актів.

1.3 Поняття, ознаки та класифікація індивідуальних адміністративних актів

У законодавстві України досі не сформовано поняття індивідуального адміністративного акта, проте це питання є досить важливим, оскільки такі акти видаються у значній кількості багатьма органами публічної адміністрації. У залежності від того, наскільки точно в законодавстві буде визначено поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів залежить рівень захищеності прав та свобод юридичних і фізичних осіб, на яких такі акти розповсюджують свою дію.

Незважаючи на важливість цього питання, в адміністративно-правовій науці немає чіткого та однозначного розуміння поняття індивідуальних адміністративних актів. Саме цим і зумовлена актуальність подальших досліджень проблем теорії індивідуальних адміністративних актів.

Індивідуальні адміністративні акти та нормативні адміністративні акти є видами «адміністративних актів», які, в свою чергу, входять до ширшої категорії – «правові акти». Визначення наведених вище понять та встановлення їхнього співвідношення дозволить зрозуміти місце індивідуальних адміністративних актів та обґрунтувати це поняття.

В авторитетній юридичній енциклопедії американського права термін акт охоплює не тільки фізичні дії, але також відноситься до більш нематеріальних актів, таких, як прийняття указу, розпорядження, закону, постанови, рішення чи ухвали. Акт може бути приватним, який здійснюється через особисте управління своїм приватними справам, або публічний акт, який здійснюється посадовою особою, радою чи судом [41, с. 77].

Українська юридична енциклопедія визначає «акт», як: дію, вчинок громадянина або посадової (службової) особи; документ, який видається державним органом, органом місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах її компетенції: закон, указ, постанова, наказ,

розпорядження тощо. В ній до актів також віднесені протоколи та інші документи, що засвідчують юридичні факти [42, с. 74].

О. Ф. Скакун визначає правовий акт як – 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 цих норм прав та обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акта-документа) [43, с. 311].

С. С. Алексєєв запропонував визначення, згідно з яким правовий акт – це зовнішнє вираження волі (держави і окремих осіб), спрямований на досягнення юридичного ефекту [44, с. 7]. На думку дослідника, правовий акт можна розглядати в таких трьох аспектах:

1) як дію (поведінку), як правило, правомірну, тобто юридичний факт, що є підставою для тих чи інших правових наслідків;

2) як результат правомірної дії, тобто юридично значущий, змістовний елемент правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), що увійшов у правову тканину внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової або автономної діяльності суб'єктів;

3) як юридичний документ, тобто зовнішньо словесно-документально оформлене вираження волі, що закріплює правомірну поведінку і її результат [45, с. 55].

Для належного визначення поняття «правовий акт» необхідно встановити, в якій формі він може бути вираженим. В адміністративно-правовій науці існує два підходи для вирішення цього питання: широкий і вузький.

Прихильники широкого підходу вважають, що за формою «акт» може бути прийнятий (вчинений) у вигляді письмового документа, офіційних записів, усного волевиявлення чи конклюдентних дій.

Так, Ю. М. Старілов та Б. В. Россинський зазначають, що акти управління залежно від форми їх вираження поділяються на словесні (письмові та усні) та конклюдентні (дорожні знаки, спеціальні сигнали і позначення, звукові та шумові сигнали) [46, с. 455].

На думку В. П. Тимощука, «змістовне навантаження акта як дії аж ніяк не заперечує того, що правовий акт може мати і якість (форму) документа. Більше того, найчастіше саме у документальній формі знаходить свій вираз волевиявлення органів публічної адміністрації» [47, с. 14].

Прихильники вузького підходу вважають, що правові акти можуть бути виражені лише у письмовій формі, а саме в формі правового документа або у формі офіційних записів у документах. Проте позиція щодо можливості вираження правових актів у формі офіційних записів (наприклад, реєстраційних записів) є досить дискусійною та визнається не всіма науковцями.

На думку М. В. Демченка, адміністративні акти завжди виражаються в певній офіційно-документальній формі, тобто є офіційними документами, що мають відповідні реквізити. Такі акти не можуть виражатися в усній і в конклюдентній формі [48, с. 15]. А. М. Гвоздева дотримується аналогічної позиції, обґрунтовуючи її тим, що акти, виражені в усній формі, приймаються лише в середині адміністративних органів, а тому такі акти можна назвати «актами оперативного управління», а не «адміністративними актами» [49, с. 47].

На відміну від М. В. Демченка, А. М. Гвоздева вважає, що правові акти можуть виражатися не лише в документальній формі, але й у формі офіційних записів уповноважених посадових осіб адміністративних органів в документах, що ними розглядаються та які спричиняють настання юридичних наслідків, наприклад, запис про державну реєстрацію прав чи певних об'єктів [49, с. 46].

Широкий підхід до розуміння правових актів сьогодні є панівним в українській адміністративно-правовій науці. Позиція про те, що акт може бути прийняти і в письмовій формі, яка є найпоширенішою, і в усній чи конклюдентній знайшла своє вираження в окремій думці судді Конституційного Суду України М. Д. Савенка стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за

конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України).

Вирішуючи питання про те, що саме слід розуміти під актами Президента України, М. Д. Савенко зазначає таке: «Основний Закон України, відносячи до повноважень Конституційного Суду України вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційність) актів Президента України, не зазначив їх конкретної правової форми. Термін «акти Президента України» у статті 150 Конституції України вживається у ширшому значенні, охоплюючи і укази, розпорядження, й інші документи, а також дії Президента України, які є результатом реалізації ним своїх повноважень» [50].

Висновки зроблені М. Д. Савенком стосовно актів Президента України, можна цілком обґрунтовано поширити й на акти органів публічної адміністрації. Тобто, якщо відповідно до позиції, якої дотримується М. Д. Савенко, термін «акт» є родовим поняттям і включає в себе поняття дія, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами.

В. П. Тимощук також дотримується широкого підходу до розуміння терміна «правовий акт», та пропонує розуміти під категорією «акт» такі поняття, як «рішення» та «дії», якщо вони породжують правові наслідки [47, с. 15].

Окрім доктринальних джерел, така позиція закріплена в офіційних документах Комітету Міністрів Ради Європи. Так, у Рекомендації № R(84)15 Комітету Міністрів державам-членам стосовно публічно-правової відповідальності, термін «акт» розуміється як будь-який захід або невжиття заходу/заходів, що, з огляду на свій характер, безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси осіб. До актів належать: 1) нормативні акти, прийняті при здійсненні регуляторних повноважень; 2) адміністративні акти, які не є регуляторними; 3) фізичні дії [51].

На нашу думку, аргументи на користь широкого підходу до розуміння правових актів більш переконливі та обґрунтовані, тому в нашому дослідженні термін «правовий акт» буде вживатися в широкому значенні та включатиме такі категорії, як «дії», «рішення», «вчинки», «документи», якщо вони безпосередньо впливають на права, свободи чи інтереси осіб.

Підсумовуючи вищенаведені позиції, правові акти можна визначити як одностороннє вираження волі уповноваженого суб'єкта права, що приймається у встановленому порядку, має обов'язкову силу та офіційний характер.

Всі адміністративні акти є правовими актами, проте не всі правові акти є адміністративними. Так, наприклад, акти правосуддя, акти законодавчої влади чи акти прокуратури не є адміністративними актами, проте без сумніву є правовими актами.

Тобто поняття «адміністративний акт» є вужчим за обсягом і ширшим за змістом від поняття «правовий акт» і повністю входить до його обсягу. Поняттю «адміністративний акт» притаманні всі сутнісні ознаки поняття «правовий акт», а специфічний суб'єкт прийняття адміністративних актів є тією ознакою, яка дозволяє розрізняти ці поняття.

У науці адміністративного права відсутній єдиний підхід щодо того, які саме суб'єкти можуть приймати адміністративні акти. Всі позиції з приводу цього питання умовно можна розділити на два підходи: широкий та вузький.

Прихильники вузького підходу, вважають що адміністративні акти може приймати лише «адміністративний орган», тобто суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади. Адміністративним органом у такому випадку може бути не лише орган публічної адміністрації, але і підприємства, установи, організації, які володіють адміністративними повноваженнями [47, с. 24].

Відповідно до широкого підходу, суб'єктами, які мають право приймати адміністративні акти, є не тільки «адміністративні органи» але й органи прокуратури, органи законодавчої влади та судові органи [46, с. 435]. Відповідно до цього підходу адміністративні акти фактично ототожнюються з правовими актами і в такому випадку виділення перших є просто недоцільним. Тому, на

нашу думку, позиція представників вузького підходу розуміння адміністративних актів переконливіша.

Ще одним дискусійним питанням є співвідношення понять «адміністративні акти» та «акти адміністрації». Деякі науковці вважають, що ці терміни є відмінними та позначають різні поняття. Проте, на нашу думку, більш обґрунтованою є думка А. М. Школика про те, що поняття «адміністративні акти» та «акти адміністрації» є тотожні, адже вказують на суб'єкта, що приймає відповідний акт [52, с. 332]. Так, наприклад, у Кодексі адміністративного судочинства України у статтях 183-5 та 183-2 застосовуються терміни «судові рішення» та «рішення суду» в пунктах 12 та 13 статті 3 [53]. В статті 4-5 Господарського процесуального кодексу України застосовується термін «судові рішення», а в статті 85 – «рішення суду» [54]. В Цивільному процесуальному кодексі України в ст.ст. 14, 208 та 321 використовуються терміни «судові рішення» та «рішення суду» в статтях 151, 155 та 324 [55].

Відповідно до вищенаведеного очевидно, що ототожнення цих понять є стійкою позицією законодавця, яка прослідковується щодо актів правосуддя різних юрисдикцій. Тому підстав для того, щоб розрізняти аналогічні терміни, що видаються адміністративними органами немає.

Отже, виділяючи серед правових актів адміністративні акти лише за ознакою суб'єкта, який уповноважений їх приймати, немає жодних логічних підстав виключати з них нормативно-правові акти.

В українському законодавстві поняття адміністративний акт знайшло своє закріплення лише на підзаконному рівні. Так, у Постанові Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», яка втратила чинність 8 травня 2013 року, адміністративний акт визначався як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [56].

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України під адміністративним актом розуміється «рішення (правовий акт, документ, відмітка в документі) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом за

результатами розгляду адміністративної справи відповідно до цього Кодексу, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб)» [57].

Аналогічний підхід до сутності адміністративних актів закріплений у законодавстві та доктрині Федеративної Республіки Німеччини. Відповідно до пар. 35 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [58].

Відповідно до вищенаведеного визначення ознаками адміністративного акта є: 1) приймається органом влади; 2) стосується конкретного випадку; 3) забезпечує публічно-правові відносини; 4) має зовнішню правову дію.

Натомість, німецькі вчені звертають увагу на три основні ознаки адміністративного акта: 1) регулювання окремого випадку (ця ознака дозволяє відмежувати адміністративний акт від нормативного); 2) є рішенням, що охоплює два моменти: волевиявлення відомства стосовно громадянина чи певної речі та обґрунтування прав і (чи) обов'язків для громадянина чи відносно певної речі; 3) зовнішня дія адміністративного акта полягає в тому, що він здійснює безпосередній правовий вплив «назовні», тобто маються на увазі відносини між державою і громадянами [59, с. 196–232].

Інший підхід до визначення поняття адміністративних актів застосовується в адміністративному праві Франції. Так, у цій країні поняття адміністративного акта охоплює всі акти адміністрації, які мають публічно-правовий характер та породжують правові наслідки. Тобто, поняття «адміністративні акти» охоплює односторонні адміністративні акти (*acte administratif unilatéral*), адміністративні договори (*contrat administratif*), нормативні акти (*acte réglementaire*) та індивідуальні акти (*acte individuel*).

Варто зазначити, що таке широке тлумачення терміна «адміністративні акти» притаманне не лише Франції, але й іншим європейським державам, що

орієнтуються на французьке право: Бельгії, Іспанії, Італії та Португалії [60, с. 106].

На нашу думку, підхід до розуміння сутності адміністративних актів, обраний Францією та державами, що орієнтуються на її право, є більш виправданим і для України. Оскільки, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України оскарженню в адміністративних судах підлягають будь-які рішення, дії чи бездіяльність адміністрації суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. В наступних статтях законодавець уточнює, що саме потрібно розуміти під рішенням суб'єкта владних повноважень. Відповідно до ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [53].

Отже, підхід до розуміння сутності адміністративних актів, який застосовується законодавцем в Кодексі адміністративного судочинства України, орієнтується на законодавство і доктрину Франції, а підхід, що використовувався в проекті Адміністративно-процедурного кодексу та в Постанові Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», орієнтується на досвід правового регулювання та доктрину Федеративної Республіки Німеччини. Отже, між нормами вищенаведених нормативно-правових актів закладаються суперечності, спричинені вибором підходів різних країн до розуміння сутності адміністративного акта.

Підсумовуючи вищенаведене, вважаємо, що цілком логічним та доцільним буде вживання загального терміна «адміністративні акти», та виділення в межах цього поняття індивідуальних адміністративних актів та нормативних актів, що приймаються органами публічної адміністрації. Такий поділ та термінологію необхідно закріпити в законодавстві України, насамперед в загальному законі про адміністративну процедуру (який досі залишається лише проектом).

Законодавчого визначення поняття «індивідуальний адміністративний акт» досі немає. Крім того, існують істотні розбіжності у використанні законодавцем термінології. Так, наприклад, для позначення цього поняття у ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вживається конструкція «акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру» [61], а в ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України використовується термін «правові акти індивідуальної дії» [53].

В адміністративно-правовій науці також не вироблено єдиного підходу для позначення аналізованого поняття. Найпоширенішим залишається термін «індивідуальний акт управління», проте, на нашу думку, більш доцільним та обґрунтованим є використання терміна «індивідуальний адміністративний акт». Ця позиція обґрунтовується такими аргументами.

По-перше, термін «індивідуальний акт управління» не виправдано звужує аналізоване нами поняття, оскільки не включає акти, які приймаються не в управлінській сфері, а наприклад, у сфері надання адміністративних послуг.

По-друге, термін «індивідуальний акт управління» не відповідає євроінтеграційним прагненням України, адже в законодавстві більшості країн-членів Європейського Союзу використовується базовий термін «адміністративний акт».

По-третє, термін «індивідуальний адміністративний акт» має тривалу історію розвитку, і в доктринальних джерелах, і в законодавстві України. Ще в 1925 році О. Ф. Євтихіїв у праці «Основи радянського адміністративного права» використовував термін «індивідуальний адміністративний акт». Такі акти О. Ф. Євтихіїв, аналогічно до французької доктрини, поділяв на односторонні та договірні [5].

Крім доктринальних джерел термін «адміністративний акт» знайшов своє закріплення і в законодавстві того періоду. Так, в Адміністративному Кодексі УСРР 1927 року використовувався термін «загальний адміністративний акт», під яким розумілися: 1) інструкції й обіжники та 2) обов'язкові постанови. Інструкції й обіжники адміністративних органів цей кодекс визначав як внутрішньо-адміністративні акти, а обов'язкові постанови як акти зовнішньої дії [62].

Також варто зазначити, що термін «індивідуальний акт управління» має ширший зміст, ніж «індивідуальний адміністративний акт» і може включати управлінські рішення, які приймаються не лише адміністративними органами, а й органами управління будь-яких інших підприємств, установ, організацій і приватної, і державної чи комунальної форми власності [63, с. 127–128].

Натомість, слід зауважити, що в працях сучасних науковців в галузі адміністративного права термін «індивідуальний адміністративний акт» вживається все частіше. Так, наприклад, таким терміном оперує А. М. Школик в наукових статтях, присвячених цьому питанню [52]. У навчальному посібнику авторів І. П. Голосніченка та М. Ф. Стахурського також використовується термін «індивідуальний адміністративний акт» [64]. У праці «Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики» за загальною редакцією В. Б. Авер'янова, висловлюється думка, що поряд з терміном «адміністративний акт» для уникнення будь-яких двозначностей варто користуватися й терміном «індивідуальний адміністративний акт» [65, с. 205].

Для того, щоб точно визначити, що таке індивідуальні адміністративні акти, потрібно виділити ознаки, які характеризують це поняття і дозволяють відмежувати його від інших видів правових актів та від офіційних документів, які правовими актами не є. Отже, такою ознакою можна визначити індивідуальність (конкретність) індивідуальних адміністративних актів. Цим вони відрізняються від нормативних актів, які мають загальний характер. Вирішення проблеми відмежування індивідуальних адміністративних актів від нормативних має важливе теоретичне й практичне значення. Так, в одному з інформаційних листів Вищого адміністративного суду зазначається, що визначення правової природи адміністративного акта має велике значення для правильного вирішення справи, оскільки нормативно-правові акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних та юридичних), яких вони стосуються. Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені [66].

Визначення нормативно-правового акта закріплено лише на підзаконному рівні, а саме в Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України та проведення їх державної реєстрації, затверженому Наказом Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 квітня 2005 року № 34/5 [67].

Так, нормативно-правовий акт – офіційний письмовий документ, прийнятий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має не персоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування.

Питання визначення правової природи індивідуальних адміністративних актів та відмежування їх від нормативно-правових актів знайшло свою оцінку в судовій практиці, а в зв'язку з відсутністю належної законодавчої регламентації цього питання судова практика стає особливо актуальною для правильного вирішення вказаного питання. Так, у Рішенні Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року № 2-зп (справа про акти органів Верховної Ради України) зазначається, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [68]. Отже, під ненормативними актами потрібно розуміти індивідуальні адміністративні акти.

В Ухвалі Київського апеляційного адміністративного суду у справі № 2а-19271/10/2670 від 31 січня 2012 року зазначається, що сам по собі той факт, що конкретний акт зачіпає права, свободи й законні інтереси громадян, не свідчить про його нормативно-правовий характер, оскільки будь-який акт, як нормативно-правовий, так і акт індивідуальної дії, є джерелом прав та обов'язків і, відповідно, зачіпає права, свободи й законні інтереси особи, групи осіб або невизначеного кола осіб [69].

Проаналізувавши це рішення можна виділити й інші ознаки, які притаманні індивідуальним адміністративним актам: 1) стосується конкретної особи чи групи осіб; 2) дія акта вичерпується його виконанням і не розрахована на багаторазове використання; 3) носить правозастосовний характер і не створює норм права.

В Постанові Верховного Суду України від 5 лютого 2008 року наводиться таке визначення нормативно-правового акта – це офіційний письмовий документ, який породжує певні правові наслідки, спрямований на регулювання тих чи інших суспільних відносин і має обов'язковий характер для їх суб'єктів. Відмінність індивідуального адміністративного акта від нормативно-правового акта в тому, що він породжує права й обов'язки тільки в того суб'єкта (чи визначеного цим актом певного кола суб'єктів), якому (яким) його адресовано [70].

У той же час вони істотно відрізняються: якщо нормативно-правові акти містять державно-владні приписи загального характеру, то змістом актів застосування норм права є індивідуалізовані (конкретизовані і за суб'єктами, і за їх правами та обов'язками) владні приписи. Індивідуальний акт не створює нового права, а лише прикладає існуюче право до конкретних суспільних відносин.

Також індивідуальний адміністративний акт потрібно відрізнити від процесуальних, технічних чи інших документів, які не породжують жодних правових наслідків, оскільки їх не можна вважати правовими актами чи індивідуальними адміністративними актами. Так, наприклад, протокол про адміністративне правопорушення не можна вважати правовим актом. Таким актом є постанова в справі про адміністративне правопорушення, яка виноситься в результаті розгляду справи про адміністративне правопорушення. Постанова у справі про адміністративне правопорушення є правовим актом індивідуальної дії, оскільки має конкретний припис, звернений до індивіда [71].

Як слушно зазначено в рішенні Вищого адміністративного суду України, обов'язковою ознакою нормативно-правового акта чи правового акта індивідуальної дії, а також відповідних дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень є створення ними юридичних наслідків у формі прав, обов'язків, їх зміни чи припинення. Документ, який не тягне за собою виникнення юридичних

наслідків не можна вважати правовим актом [72]. Варто зазначити, що хоча позиція, закріплена в цьому рішенні в загальному є вірною, проте акт створює юридично значимі наслідки не лише, якщо він стосується прав чи обов'язків особи, але також і охоронюваного законом інтересу.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що нормативні та індивідуальні адміністративні акти мають певні спільні ознаки, зокрема становлять зовнішнє вираження волі уповноваженого суб'єкта та породжують правові наслідки. Проте індивідуальні адміністративні акти, на відміну від нормативних адміністративних актів, не містять норм ні адміністративного, ні інших галузей права. Вони є правозастосовними актами. Через прийняття таких актів забезпечується реалізація норм і адміністративного, й інших галузей права (цивільного, житлового, земельного та інших) в конкретних правових ситуаціях та відносно конкретних осіб чи групи осіб. Цим вони відрізняються від нормативних актів, які мають загальний характер.

Ще однією дискусійною ознакою індивідуального адміністративного акта є його зовнішня дія. Ця ознака дозволяє відмежувати аналізовані акти від внутрішньо адміністративних, які врегульовують питання внутрішньої діяльності системи адміністративних органів. Хоча внутрішньо-адміністративним актам притаманні всі ознаки індивідуально адміністративних актів, крім зовнішньої дії, все ж їхнє правове регулювання має відрізнятися в зв'язку з тим, що сфери, в яких видаються такі акти надто різні. Так, ще в Адміністративному кодексі Української РСР загальні адміністративні акти поділялися на акти внутрішньо-адміністративні та зовнішні, які отримали відмінне правове регулювання в різних розділах цього кодексу [62].

Як зазначалось вище, індивідуальний адміністративний акт є одностороннім волевиявленням. В науці адміністративного права така ознака виділяється більшістю вчених, проте деякі науковці вважають, що одностороннє волевиявлення не є обов'язковою ознакою такого акта, оскільки він може бути виражений і в формі адміністративного договору, якому ця ознака не притаманна.

Науковці, які вважають, що під індивідуальними адміністративними актами варто розуміти не лише одностороннє, але і багатостороннє волевиявлення, аргументують свою позицію тим, що в цивільному законодавстві існує аналогічна ситуація з поняттям правочин, під яким розуміється дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків і який може бути одностороннім та багатостороннім. Проте, на нашу думку, така позиція є хибною, оскільки категорії «правовий акт» та «договір» завжди розрізнялися теорією права. Законодавчо закріпленим аргументом на користь такої позиції може свідчити той факт, що, наприклад, у статті 11 Цивільного кодексу України вживаються два різні поняття: договір та акти органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування як самостійні підстави виникнення цивільних прав та обов'язків [73].

Отже, хоча деякі науковці відносять адміністративні договори до індивідуальних адміністративних актів (за аналогією з Французькою доктриною адміністративного права), на нашу думку, більш виправданою є позиція, сформована у вітчизняній науці, відповідно до якої односторонність є невід'ємною ознакою правового акту та тією ознакою, що дозволяє відмежувати його від адміністративного договору.

Підсумовуючи вищенаведене, індивідуальний адміністративний акт можна визначити як одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації.

У вітчизняній науці адміністративного права приділяється увага вивченню деяких видів індивідуальних адміністративних актів, наприклад, адміністративно-господарських [74], адміністративно-юрисдикційних [75] чи актів адміністративного примусу [76], проте, комплексні дослідження системи індивідуальних адміністративних актів практично відсутні.

Класифікація індивідуальних адміністративних актів має не лише велике теоретико-пізнавальне, а й практичне значення. Системна науково обґрунтована класифікація дозволяє більш точно визначити та охарактеризувати ознаки, які

притаманні індивідуальним адміністративним актам, визначити їхню правову природу та співвідношення між собою. Окрім цього, належна класифікація дає змогу встановити які саме групи актів входять в обсяг поняття «індивідуальні адміністративні акти», а це, своєю чергою, підвищує рівень розуміння аналізованого поняття.

Практичне значення класифікації індивідуальних адміністративних актів полягає в тому, що різні групи актів у зв'язку з наявністю тих чи інших специфічних ознак повинні мати відмінне правове регулювання та відповідно практика їхнього застосування безпосередньо залежить від того, до якої категорії актів вони будуть віднесені.

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

Перед тим, як перейти безпосередньо до класифікації індивідуальних адміністративних актів, необхідно з'ясувати зміст терміна «класифікація». Так, М. І. Кондаков визначає класифікацію як «розподіл предметів будь-якого роду на класи згідно з найбільш суттєвими ознаками, що належать предметам цього роду і мають відмінність від предметів інших родів, при цьому кожен клас займає в здобутій класифікації певне постійне місце» [77].

З наведеного вище визначення, з яким ми повністю погоджуємося, можна зробити певні висновки. По-перше, класифікація – це особливий вид поділу обсягу поняття, проте завданням класифікації не є сам по собі поділ, а розкриття внутрішніх зв'язків між групами (класами) та формування внутрішньо узгодженої

системи певних явищ. По-друге, щоб поділ можна було назвати класифікацією, підставою для такого поділу повинні бути не будь-які, а найсуттєвіші ознаки.

Вірно зазначає В. В. Готинян-Журавльова, що «за логічним законом зворотного відношення між обсягом та змістом поділ понять не може відбуватися безвідносно до змісту, адже поділяємо обсяг за певною ознакою, що входить до змісту. Саме тому, найчастіше класифікація розуміється як систематизація наявного знання» [78].

Будь-яка класифікація, щоб бути науково обґрунтованою та логічно несуперечливою повинна відповідати певним вимогам. На нашу думку, такими вимогами є :

- 1) класифікацією повинна охоплюватися множина всіх індивідуальних адміністративних актів;
- 2) класифікація повинна здійснюватися на основі єдиного критерію, який повинен відображати найістотніші ознаки елементів явища, що класифікується;
- 3) кожен елемент повинен входити лише до одного класу класифікації.

Оскільки індивідуальні адміністративні акти є одним із видів правозастосовних актів, основи їх класифікації виражені в загальній теорії права, яка визначає загальні підходи до класифікації будь-яких правозастосовних актів. В загальній теорії права немає однозначності в цьому питанні, у зв'язку з чим різними авторами пропонуються класифікації, які відрізняються і за кількістю критеріїв, і за їх змістом.

Так, наприклад, Л. А. Луць виділяє такі критерії, за якими повинна здійснюватися класифікація правозастосовних актів: 1) за юридичною формою вираження; 2) за суб'єктом прийняття; 3) за способом виразу; 4) за характером юридичних наслідків; 5) за галузевою належністю; 6) за характером нормативно-правового припису, що підлягає індивідуалізації; 7) за формою зовнішнього прояву; 8) за характером індивідуальних приписів; 9) за функціями у правовому регулюванні; 10) за кількісним складом суб'єкта прийняття [79].

Натомість, К. І. Бриль, пропонує здійснювати класифікацію правозастосовних актів за такими критеріями: 1) за юридичною формою; 2) залежно від суб'єктів, які здійснюють застосування; 3) за видами правових відносин; 4) за формою зовнішнього вираження; 5) за способом прийняття; 6) за галузевою належністю; 7) за юридичними наслідками; 8) за значенням у юридичному процесі; 9) за характером індивідуальних велінь (розпоряджень); 10) за функціями у правовому регулюванні (або функціями права) [80].

Водночас, О. Ф. Скакун виділяє такі критерії для класифікації правозастосовних актів: 1) за формою зовнішнього вираження; 2) за способом прийняття; 3) за суб'єктами прийняття; 4) за юридичною формою; 5) за функціями у правовому регулюванні (або функціями права); 6) за галузевою належністю; 7) за значенням у юридичному процесі; 8) за характером індивідуальних велінь (розпоряджень) [43, с. 399–400].

Враховуючи здобутки загальної теорії права щодо класифікації правозастосовних актів, перейдемо безпосередньо до питання класифікації індивідуальних адміністративних актів. Варто зауважити, що в науці адміністративного права і радянського, і сучасного періодів комплексні класифікації індивідуальних адміністративних актів за спеціальними критеріями практично не проводилися.

Для дослідження класифікації індивідуальних адміністративних актів за основу нами буде використано класифікацію запропоновану В. Б. Авер'яновим, як одну з найповніших та досконалих. З огляду на це, інші підходи до класифікації індивідуальних адміністративних актів будуть розглядатися через співвідношення з класифікацією запропонованою В. Б. Авер'яновим. Отже, проаналізувавши запропоновану цим вченим класифікацію правових актів управління та відкинувши критерії, які можуть бути застосовані лише до нормативно-правових актів, класифікація індивідуальних адміністративних актів виглядає так:

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

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

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

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

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

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

7. За критерієм обсягу повноважень суб'єкта видання акту розрізняються: дискреційні акти управління, що приймаються на вільний розсуд органу, посадової особи, без необхідності їх узгодження з будь-ким; акти, котрі приймаються на основі альтернативних повноважень, що дають суб'єкту можливість вибору одного з декількох названих у нормі права варіантів; так звані акти «пов'язаної адміністрації», що приймаються за відсутності можливості вибору [15, с. 283–284].

Варто зауважити, що в радянській та пострадянській правовій науці адміністративного права такий критерій класифікації як ціль прийняття акта є

досить поширений, деякі науковці навіть визначають його основним критерієм для класифікації [81, с. 11]. За цим критерієм індивідуальні адміністративні акти поділяються на регулятивні та правоохоронні. Проте є певні розбіжності щодо того, як саме повинен називатися критерій, за яким виділяються ці дві групи актів. Так, в адміністративно-правовій науці таким критерієм, як правило, називають – ціль (спрямованість) акта, а в загальній теорії права регулятивні та правоохоронні акти виділяються за функціями у правовому регулюванні. На нашу думку, більш виправданим є застосування критерію для класифікації запропонованого загальною теорією права.

Відсутність поділу індивідуальних адміністративних актів на регулятивні та правоохоронні є вагомим недоліком класифікації запропонованої В. Б. Авер'яновим.

Класифікація ж запропонована Ю. П. Битяком здійснюється лише за двома критеріями, які, на думку автора, є найбільш практично значущими: за суб'єктами права видання актів та формою актів [17, с. 143–144]. Така класифікація відрізняється від запропонованої В. Б. Авер'яновим меншою кількістю запропонованих критеріїв та більш детальним виділенням суб'єктів, які видають акти [17, с. 146–147]. Класифікація, яка побудована з використанням лише двох критеріїв для поділу не може повною мірою розкрити особливості системи індивідуальних адміністративних актів.

Класифікуючи акти державної адміністрації, Д. М. Бахрах використовує такі додаткові критерії, відсутні у наведених вище класифікаціях:

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

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

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

4) залежно від об'єкта організаційного впливу можна виділити: рішення щодо сільського господарства, оборони, охорони громадського порядку, охорони здоров'я, адміністративної опіки та інших питань [82, с. 278–279].

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

Досить детальну класифікацію актів управління запропоновано в підручнику Ю. М. Старілова та Б. В. Россинського «Адміністративне право». У цьому запропоновано такі критерії для класифікації актів управління, відмінні від вищенаведених.

1. Залежно від функції, яку виконує акт, можна виділити акти управління:

- а) спрямовані на інформаційне забезпечення діяльності державних органів, тобто отримання, обробка, аналіз інформації, необхідної для здійснення державної (управлінської) діяльності, тобто для інформаційного забезпечення управління;
- б) ті, що встановлюють режими прогнозування та моделювання розвитку системи державного управління, державних органів, стандартів державного управління;
- в) ті, що визначають питання планування (напрями, пропорції, темпи, кількісні та якісні показники розвитку тих чи інших процесів у системі державного управління);
- г) присвячені реалізації функцій організації, тобто формуванню системи державного управління;
- д) ті, що містять елементи розпорядництва, тобто оперативного регулювання управлінських відносин, які виникають з приводу здійснення повноважень державних органів та службових обов'язків;
- е) акти, які вводять керівні правила, тобто які забезпечують керівництво;
- ж) наділені координаційним потенціалом, тобто виконують передусім функцію координації – узгодження діяльності різних державних органів для досягнення спільних цілей та задач державного управління;
- є) акти, які регламентують порядок проведення нагляду та контролю в різних галузях або сферах, тобто акти,

які встановлюють відповідність або не відповідність фактичного стану системи державного управління і її структури необхідному стандарту та рівню, акти які вивчають та оцінюють результати загального функціонування державних органів, а також конкретних дій суб'єктів управління; ж) акти, які виконують регулюючу функцію, тобто які використовують методи і способи управління в процесі організації системи державного управління та її функціонування, а також встановлюють загальнообов'язкові вимоги і процедури для об'єктів управління та різних суб'єктів права в цілях забезпечення суспільного порядку, безпеки, рівності учасників економічних відносин, основ демократичної конкуренції, прав та свобод громадян.

2. Залежно від галузі або сфери застосування акти управління діляться на групи, які відносяться до конкретної сфери, галузі або підгалузі публічного управління. Традиційно державне управління поділяється на декілька сфер: управління в сфері економіки, в соціально-культурній сфері та адміністративно-господарській сфері. В кожній з цих великих галузей можуть бути виділені менші утворення, наприклад управління в сфері внутрішніх справ, юстиції, соціального захисту населення тощо.

3. Залежно від дії в часі акти управління можуть бути: а) безстрокові, тобто коли строк дії актів точно не встановлений, їх можна застосовувати протягом необмеженого строку; вони діють до того моменту, поки не будуть відмінені в законному порядку; б) строкові, тобто акти управління, в яких встановлений строк їх дії. Зі спливом цього строку акт управління втрачає силу; в) тимчасові, тобто акти управління, які діють протягом невизначеного, але, як правило, нетривалого часу [46, с. 453–455].

Також варто зауважити, що Ю. М. Старілов залежно від форми вираження поділяє акти управління на словесні (письмові та усні) та конклюдентні (дорожні знаки, спеціальні сигнали і позначення, звукові та шумові сигнали). Натомість у класифікації запропонованій В. Б. Авер'яновим, хоча і використовується цей критерій, проте конклюдентні акти не виділяють. Крім цього, особливістю класифікації запропонованої Ю. М. Старіловим є те, що залежно від форми

вираження акти поділяються на дві групи: словесні та конклюдентні акти, однак, і в адміністративно-правовій літературі, і в літературі з теорії права традиційно акти за формою вираження поділяють на три групи: письмові, усні та конклюдентні [46, с. 455].

Окрім того в загальній теорії права досить поширеною є класифікація актів за галузевою приналежністю. За таким критерієм виділяють: акти застосування норм адміністративного права, акти застосування норм фінансового права, акти застосування норм земельного, акти застосування норм трудового права та інших галузей права.

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

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

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

3. Залежно від особливостей змісту актів виділяють прості акти, які містять лише один індивідуально-конкретний припис, та комплексні, які містять декілька таких приписів [83, с. 113–116].

В праці «Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді» за загальною редакцією О. М. Пасенюка індивідуальні адміністративні акти за суб'єктом виявлення ініціативи поділяються на: акти, видані за рішенням органу управління (контролюючого) без попереднього звернення (наприклад, податкове повідомлення – рішення) та акти, видані за зверненням зацікавленої особи (наприклад, надання дозволу, ліцензії) [84, с. 114].

Особливе місце займає класифікація індивідуальних адміністративних актів за критерієм відповідності праву та за критерієм очевидності особливо значних помилок (вад) акта. Окрім кращого розуміння поняття та системи індивідуальних

адміністративних актів вказані класифікації мають величезну практичну значущість, оскільки питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів безпосередньо залежить від віднесення до тієї чи іншої групи актів на підставі вищенаведених критеріїв.

Перш, аніж безпосередньо перейти до класифікації індивідуальних адміністративних актів за критерієм відповідності акта праву, необхідно зауважити, що в адміністративно-правовій науці використовуються й інші доволі близькі за змістом критерії.

Так, у зв'язку з поширенням доктрини позитивного права у вітчизняній адміністративно-правовій літературі часто використовують як критерій для класифікації – ступінь відповідності акта закону (дотримання принципу законності). В свою чергу, Ю. М. Старілов пропонує здійснювати класифікацію на підставі критерію, який формулюється у вигляді такої складної словесної конструкції: «залежно від степені відповідності закону (дотримання вимог принципу законності), юридичної значимості та реальності». На основі цього критерію автор виділяє три групи актів: правомірні, оспорювані та нікчемні [46, с. 460–461].

Враховуючи вищенаведені позиції, на нашу думку, найоптимальнішим критерієм для класифікації є: «відповідність акта праву», оскільки в такому випадку класифікація здійснюватиметься лише на підставі однієї ознаки, а використання терміна «правомірність» на відміну від «законність» відповідає сучасним тенденціям розвитку правової науки та закріпленому в законодавстві конституційному принципу верховенства права. Отже, за критерієм відповідності праву, індивідуальні адміністративні акти поділяються на: правомірні та неправомірні. Зрозуміло, що правомірним вважається індивідуальний адміністративний акт, який відповідає всім вимогам, які до нього ставляться, а неправомірним є акт, що не відповідає таким вимогам.

Досить поширеним є поділ неправомірних індивідуальних адміністративних актів на оспорювані та нікчемні. Хоча цьому питанню присвячується вкрай мало уваги в сучасній адміністративно-правовій науці, проте ще на початку ХХ

століття відомий російський вчений у сфері адміністративного права А. І. Єлістратов, виділяв оспорювані та нікчемні акти. Так, на думку вченого, залежно від властивостей юридичних недоліків адміністративний акт може бути або абсолютно нікчемний або таким, що може бути усунений в порядку оскарження або *ex officio*. Нікчемність має місце тоді, коли у волевиявленні відсутні істотні юридичні елементи адміністративного акта. Нікчемний акт юридично недійсний з самого початку: у випадку нікчемності ніякого адміністративного акта по суті не виникає. Тому нікчемний акт не потребує ніякої відміни і не підлягає ніякому виправленню. В тих випадках, коли юридична неспроможність акта не є очевидною, коли точне встановлення недоліків акта, що вражають його правову силу, потребує значного дослідження, адміністративний акт вважається таким, що виник і дійсним аж до його відміни в порядку оскарження чи за ініціативи самої адміністрації. В таких випадках йдеться про спростовність або усуненість запламованого юридичними недоліками акта. Спростовність та усуненість акта відіграють у публічному праві незрівнянно більшу роль, аніж його нікчемність. Стійкості правового порядку загрожувала б велика небезпека, якщо кожній установі та громадянину була б надана можливість вважати нікчемним, ніби не існуючим, будь-який акт, в дійсності, непорочності якого у них може виникнути той чи інший сумнів [85, с. 551–552].

Про класифікацію актів на оспорювані та нікчемні йшлося і в адміністративно-правовій літературі радянського періоду. Так, неправильні акти державного управління залежно від характеру пороків і ступеня їх наслідків І. М. Пахомов поділяв на нікчемні і заперечні. Нікчемними актами державного управління, на думку вченого, є акти, які не породжують юридичних наслідків із самого свого видання. Це такі акти державного управління, повна юридична неспроможність яких настільки очевидна, що вони не підлягають жодному виправленню. Пороки цих актів ніколи і жодними засобами не можуть бути усунені. До нікчемних актів відносять тільки такі, які грубо порушують радянський закон і інтереси Радянської держави. У тих випадках, коли ступінь порочності акта державного управління повинен бути належно встановлений, акт

державного управління вважається дійсним і обов'язковим для виконання аж до його скасування у встановленому законом порядку з ініціативи самої адміністрації або внаслідок оскарження, прокурорського нагляду тощо. Тут йдеться про заперечні акти, про усунення виявлених пороків, про скасування або визнання акта дійсним (правильним). Заперечні акти – це такі акти державного управління, які при обов'язковості їх виконання можуть бути заперечені в адміністративному або судовому порядку, з ініціативи самої адміністрації або внаслідок оскарження [12, с. 182–183].

Отже, різними науковцями використовуються дещо відмінні критерії, на основі яких виділяють ці дві групи актів, що пов'язано з відсутністю закріплення такого поділу у законодавстві України та свідчить про досить низьке наукове вивчення цієї проблеми. У зв'язку з цим, максимально корисним є вивчення законодавства країн з розвиненим адміністративно-процедурним законодавством.

З аналізу Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» можна зробити висновок, що в німецькому законодавстві розрізняються протиправні акти, які залишаються чинними доки не будуть скасовані або відмінені іншим способом, тобто оспорювані акти та нікчемні акти, які не мають чинності з моменту прийняття. Відповідно до абз. 1 пар. 44 згаданого вище закону адміністративний акт є нікчемним, якщо він має особливо значні помилки і якщо це очевидно при розумному оцінюванні всіх обставин, що мають бути взяті до уваги [58, с. 209].

Також варто зауважити, що аналогічна класифікація закріплена і в цивільному законодавстві України, де визначено два види недійсних правочинів: нікчемний правочин – правочин, недійсність якого встановлена законом (ч. 2 ст. 215 Цивільного Кодексу України), та оспорюваний правочин – правочин, який може бути визнаний таким судом, якщо його недійсність прямо не встановлена законом, але одна зі сторін або інша зацікавлена особа заперечує його дійсність на підставах, встановлених законом (ч. 3 ст. 216 Цивільного Кодексу України) [73].

Як справедливо зазначають науковці в сфері цивільного права, вкрай важливим є розрізнення понять нікчемний та оспорюваний правочин, бо кожен з

видів недійсності правочинів передбачає різні шляхи захисту цивільних прав та інтересів. Залежно від виду недійсного правочину застосовуються різні строки позовної давності, а залежно від підстав визнання правочину недійсним настають різні правові наслідки [86, с. 377].

Норми українського адміністративного законодавства не дають змоги визначити, до якого виду неправомірних актів відноситься той чи інший акт. Проте, у практиці Верховного Суду України сформульовано певні підходи до розуміння сутності оспорюваних і нікчемних актів та критеріїв їх поділу. Так, в постанові Верховного Суду України від 30 січня 2012 року № 21-216а11 зазначається: «акти, видані з порушенням вимог, які до них ставляться, є дефектними. Залежно від характеру і ступеня дефектності такі акти (накази) управління поділяються на нікчемні (які не спричиняють правових наслідків навіть без їх скасування або скасовуються в судовому порядку) та акти заперечні. Останні – це такі, що містять окремі незаконні положення. Анулювати (скасувати) такий акт (наказ) в частині незаконних положень може і орган, що прийняв його» [87].

Незважаючи на судову практику, доки питання поділу актів на нікчемні та оспорювані не буде законодавчо врегульоване, воно залишатиметься предметом наукових дискусій. На нашу думку, найлогічнішою є позиція, відповідно до якої акт вважається нікчемним у випадках конкретно вказаних у законі, а якщо такої прямої вказівки нема, то потрібно враховувати очевидність та тяжкість помилок (вад) акта, які призводять до порушення закону. До таких помилок (вад) акта в науковій літературі відносять: явна відсутність повноважень на видання акта; недотримання адміністративної підвідомчості; відсутність суб'єкта влади; відсутність владної волі [88, с. 136].

Отже, основна відмінність оспорюваних адміністративних актів від нікчемних полягає в тому, що нікчемні акти не потребують скасування судом чи компетентним органом, як це вимагається для оспорюваних актів, оскільки, нікчемний акт ніколи не спричиняє настання передбачених в ньому правових наслідків. Неправомірність індивідуального адміністративного акта не спричиняє

його автоматичної нечинності, лише очевидні особливо значні недоліки акта можуть призвести до його автоматичної нечинності – нікчемності.

Підсумовуючи вищенаведене, на нашу думку, залежно від наявності чи відсутності в акта очевидних особливо значних недоліків (вад) індивідуальні адміністративні акти поділяються на нікчемні та оспорювані.

Ще одна класифікація, якій приділяється не достатньо уваги в вітчизняній адміністративно-правовій науці, проте, яка вважається однією з основних у багатьох країнах Європи, це класифікація індивідуальних адміністративних актів за характером дії щодо особи – на сприяючі та обтяжуючі акти. Сприяючі – це акти, які надають або підтверджують права чи переваги, що мають юридичне значення. Натомість, обтяжуючі акти погіршують правове становище особи шляхом покладення на неї обов'язків, застосування обмежень, встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ [89, с. 163].

На відміну від вітчизняного адміністративного права, в адміністративному праві Федеративної Республіки Німеччини класифікація адміністративних актів на сприяючі та обтяжуючі є більш науково обґрунтованою. Окрім цього, необхідно зазначити, що в абз. 1 пар. 48 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» закріплено визначення сприяючих адміністративних актів. Так, сприяючим адміністративним актом вважається акт, який створює або підтверджує право чи значну правову вигоду [58, с. 209].

На відміну від сприяючих адміністративних актів, поняття обтяжуючих актів у законодавстві Федеративної Республіки Німеччини не закріплено. У цьому значенні було б більш логічним говорити про сприяючі акти та акти, які такими не є. У той же час, в німецькій адміністративно-правовій науці будь-які акти, інструкції, що тягнуть за собою несприятливі наслідки для адресатів (відмови, відхилення, ненадання дозволів) розуміються як обтяжуючі акти. Обтяжуючі акти можуть вимагати дій, бездіяльності або не вчинення будь-яких заходів («терпіння» – Dulden), обмежувати права, позбавляти прав; відмовляти у наданні переваг або встановлювати несприятливі юридичні умови для громадянина. Отже,

основним критерієм є негативні наслідки для громадян (обов'язки, заборони, відмови або вимоги) [90, с. 219].

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

Зрозуміло, що всі індивідуальні адміністративні акти не можуть бути поділені лише на дві вищенаведені категорії, оскільки існують акти, які містять і обтяжуючі, і сприяючі наслідки для особи. В Українській адміністративно-правовій науці це питання є малодослідженим, проте в доктринальних джерелах та судової практиці Федеративної Республіки Німеччини досить детально описуються акти, які містять елементи сприяючих та обтяжуючих актів [59, с. 285], [91, с. 301]. Якщо сприяючий та обтяжуючий вплив акта спрямований лише на одну особу, то такий акт називається змішаним. Тобто змішаний адміністративний акт для особи частково вигідний, а частково обтяжуючий (наприклад, видача дозволу на будівництво з одночасним зобов'язанням вчинити певні дії).

Окрім змішаних адміністративних актів, виділяються акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб. Такі акти можуть бути двох видів: акт сприятливого характеру щодо адресата, проте який спричиняє обтяження для третьої сторони (особа отримує дозвіл на будівництво для висотного будинку, негативні ж наслідки для сусідів пов'язані зі скороченням сонячного освітлення). У другому варіанті акт є обтяжуючий для адресата, проте спричиняє сприятливі наслідки для третьої особи (рішення про знесення будинку є обтяжуючим для власника та тягне за собою сприятливі наслідки для сусідів) [90, с. 219].

Підсумовуючи проаналізовані варіанти класифікації запропонованих і загальною теорією права, і вітчизняною та зарубіжною наукою адміністративного права, пропонуємо власний варіант класифікації індивідуальних адміністративних актів, який відрізняється від наведених вище тим, що стосується лише індивідуальних актів та не включає нормативно-правових актів, що є традиційним

для загальної теорії права, проте рідко зустрічається в адміністративно-правовій літературі, особливо радянського та пострадянського періоду.

Отже, класифікація індивідуальних адміністративних актів повинна здійснюватися за такими критеріями.

1. За функціями у правовому регулюванні:

а) регулятивні – офіційно підтверджують або визначають права та обов'язки сторін, викладені в диспозиції регулятивних норм (наприклад, свідоцтво про реєстрацію шлюбу);

б) охоронні – встановлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності).

2. За юридичними наслідками індивідуальні акти можуть бути:

а) зобов'язуючими;

б) забороняючими;

в) правоповноважуючими;

г) такими, які містять відмови.

3. За формою зовнішнього вираження:

а) письмовий акт;

б) усний акт;

в) конклюдентний акт.

4. За способом прийняття:

а) колегіальні;

б) одноособові.

5. За порядком прийняття виділяють акти, які приймаються:

а) єдиноначально;

б) колегіально;

в) спільно двома або більше суб'єктами;

г) за узгодженням.

6. Залежно від дії в часі акти управління можуть бути:

а) строкові, тобто акти, строк дії яких встановлений законодавством або в самому акті;

б) безстрокові, тобто акти, строк дії яких не встановлений, їх можна застосовувати протягом необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть відмінені в законному порядку.

7. За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати індивідуальні адміністративні акти, виділяють:

а) акти Кабінету Міністрів України;

б) акти центральних органів виконавчої влади;

в) акти місцевих органів виконавчої влади;

г) акти органів місцевого самоврядування;

д) акти підприємств, установ, організацій, які володіють адміністративними повноваженнями.

8. За критерієм відповідності праву індивідуальні адміністративні акти поділяються на:

а) правомірні;

б) неправомірні.

9. Залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад) індивідуальні адміністративні акти поділяються на:

а) нікчемні акти, які не породжують жодних правових наслідків з моменту прийняття (видання), у зв'язку з наявністю в ньому очевидних особливо значних недоліків;

б) оспорювані, це акти, протиправність яких не є очевидною і тому для встановлення їх протиправними необхідно рішення суду чи компетентного органу.

10. За характером дії щодо особи індивідуальні адміністративні акти поділяються на:

а) сприяючі – це акти, які надають або підтверджують права чи переваги, які мають юридичне значення, тобто приймаються на користь приватної особи;

б) обтяжуючі – це акти, які погіршують правове становище особи шляхом покладення на неї обов'язків, застосування обмежень, встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ, тобто не вигідні для приватної особи;

в) змішаний, тобто акт, який для особи є частково сприяючим, а частково обтяжуючим;

г) акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акт, який є для однієї особи сприятливим, а для іншої обтяжуючим.

1.4 Вимоги, які ставляться до індивідуальних адміністративних актів

Питання вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти, має велике теоретичне та практичне значення. Проте, у зв'язку з відсутністю законодавчо закріпленого чіткого та вичерпного переліку вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти в адміністративно-правовій науці існує плюралізм думок щодо цього питання.

На перший погляд може здатися, що питання ознак індивідуальних адміністративних актів та вимог, які до них ставляться є тотожними, проте в адміністративно-правовій науці ці поняття розрізняються. Так, під ознаками індивідуального адміністративного акта потрібно розуміти істотні й необхідні ознаки поняття індивідуального адміністративного акта, а вимоги до індивідуального адміністративного акта – як певні умови, за наявності яких акт вважається правомірним, якісним та ефективним. Індивідуальний адміністративний акт може не відповідати певним вимогам, які до нього ставляться, проте повинен володіти усіма ознаками, оскільки в протилежному випадку таке явище не буде індивідуальним адміністративним актом.

Перед тим, як безпосередньо перейти до аналізу вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти, необхідно звернути увагу на деякі проблемні питання та неузгодженості, які мають місце в адміністративно-правовій літературі.

По-перше, необхідно зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій літературі вимоги до адміністративних актів однакові і до індивідуальних, і до нормативних. Тобто, при такому підході не враховується відмінна правова природа індивідуальних адміністративних актів. На нашу думку, вимоги до індивідуальних адміністративних актів повинні розглядатися окремо від вимог, які ставляться до нормативних актів, оскільки в кожного з цих видів актів існують специфічні вимоги, притаманні лише їм.

По-друге, в сучасній юридичній науці немає чіткого обґрунтування щодо того, що входить у зміст поняття форма акта та відповідно, які вимоги до неї повинні ставитись. Так, деякі науковці під формою акта розуміють лише зовнішню форму виразу адміністративно-правових приписів, інші ж під формою акта розуміють його внутрішню структуру. Окрім цього, нема єдиної позиції щодо того, чи може індивідуальний адміністративний акт вчинятися не лише в письмовій, а й в усній та конклюдентній формах.

По-третє, більшість науковців виділяють не всі вимоги, яким, на нашу думку, повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти, а тому, проаналізувавши джерела адміністративного права різних країн та різних періодів розвитку адміністративного права ми сформулюємо вичерпний перелік вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти.

У радянській та пострадянській адміністративно-правовій літературі вимоги до адміністративних актів традиційно поділяються на три групи: загальні вимоги, яким повинні відповідати всі адміністративні акти; додаткові або спеціальні вимоги, що ставляться до певних груп актів; організаційно-технічні вимоги.

На нашу думку, така класифікація є застарілою та помилковою, оскільки, виходячи з визначення загальних вимог, організаційно-технічні вимоги мали б у них включатися, проте вони виділяються в окремий клас. Окрім цього, помилкою є виділення спеціальних або додаткових вимог. Якщо йдеться про вимоги, які ставляться до індивідуальних адміністративних актів, то повинні розглядатися вимоги до всіх індивідуальних адміністративних актів, а не певні їх види.

Спеціальні вимоги є окремим питанням, яке повинно розглядатися при вивченні певних груп індивідуальних адміністративних актів.

У зв'язку з цим, на нашу думку, вимоги до індивідуальних адміністративних актів доцільно поділяти залежно від наявності чи відсутності юридично значимих наслідків. Так, недотримання певних вимог може свідчити про неправомірність акта та, відповідно, тягнути певні юридично значимі наслідки, недотримання ж іншої групи вимог не свідчить про неправомірності індивідуального адміністративного акта. Тому для належного розгляду питання вимог, що ставляться до індивідуальних адміністративних актів необхідно визначити, що означає їхня правомірність чи неправомірність. Отже, під правомірністю індивідуального адміністративного акта розуміється його відповідність праву, але оскільки правомірність акта є досить складним поняттям, адміністративно-правовою наукою вироблено цілий ряд вимог, відповідність яким свідчить про правомірність індивідуального адміністративного акта. Окрім правових або юридичних вимог, дотримання яких необхідне для правомірності акта, в адміністративно-правовій літературі звертається увага на інші вимоги: організаційні, лінгвістичні, технічні. Умовно ці вимоги можна назвати неюридичними, оскільки вони стосуються організаційно-технічних питань і їх недотримання не свідчить про протиправність індивідуальних адміністративних актів.

Основною ознакою, яка дозволяє розмежувати ці дві групи вимог – це наявність юридично значимих наслідків. Відповідно, до юридичних відносяться вимоги, які тягнуть за собою юридично значимі наслідки, ті ж вимоги, які не тягнуть за собою юридично значимих наслідків відносяться до неюридичних вимог. Так, наприклад, вимога щодо відповідності акта закону є юридичною вимогою, оскільки її недотримання тягне за собою неправомірність акта та, відповідно, його нікчемність або оспорюваність. З іншого боку, порушення лінгвістичних вимог не є юридичною вимогою, оскільки лише лінгвістична недосконалість акта не може вважатися достатньою підставою для того, щоб його можна було вважати неправомірним.

В адміністративно-правовій літературі ці дві групи вимог часто взагалі не виділяються, а якщо й виділяються, то критерій для такого поділу не називається, як правило, лише зазначається, що вимоги до актів поділяються на певні групи. Така ситуація не сприяє належному вивченню питання правомірності індивідуальних адміністративних та негативно впливає на практику їх застосування.

На нашу думку, юридичні та неюридичні вимоги до індивідуальних адміністративних актів повинні розглядатися окремо у зв'язку з їхньою принципово відмінною правовою природою та наслідками їх недотримання. Отже, спершу проаналізуємо, які неюридичні вимоги, до індивідуальних адміністративних актів пропонуються в адміністративно-правовій науці.

Так, І. М. Пахомов виділяв такі організаційно-технічні вимоги до актів державного управління:

- 1) акти повинні відповідати завданням конкретного, диференційованого та оперативного керівництва;
- 2) вони повинні бути написані коротко і доступною мовою для розуміння їх виконавцями;
- 3) в акті необхідно зазначити: зміст, обсяг, строки, форми і методи вирішення завдань, поставлених перед його виконавцями [12, с. 181–182].

Н. В. Макарейко неюридичні вимоги до правових актів називає технічними та виділяє такі види цих вимог:

- 1) лексичні вимоги (мова повинна бути чіткою, ясною, лаконічною, зрозумілою для адресатів);
- 2) граматичні вимоги (при оформленні повинні дотримуватися правила граматики);
- 3) акт повинен бути своєчасно доведений до відома адресатів;
- 4) мати встановлені реквізити (найменування, підпис, печатка тощо);
- 5) своєчасно здаватися на зберігання [92, с. 111].

С. С. Бородін та С. С. Громико виділяють такі вимоги, щодо форми актів: структура, мова, стиль викладу, реквізити [93, с. 168]. Відповідно до

запропонованого нами поділу, наведені вище вимоги відносяться до неюридичних вимог.

Російський вчений Н. В. Чехун виділяє дві групи вимог, хоч автор не зазначає, за яким критерієм виділені ці групи вимог та не називає їх, проте аналізуючи зміст цих вимог можна дійти висновку, що автор веде мову про юридичні та неюридичні вимоги. Так, до неюридичних вимог, які ставлять до актів державної виконавчої влади Н. В. Чехун відносить:

- 1) преамбулу (вступна, описова частина), в якій роз'яснюються цілі та мотиви прийняття акта, але не включаються положення нормативного характеру;
- 2) наявність в акті норм, які містять та окреслюють предмет регулювання з визначенням основних способів, методів їх реалізації;
- 3) визначення в акті кола фізичних осіб і організацій, на яких поширюється предмет та способи його реалізації;
- 4) частини, які поділяються на розділи, глави, параграфи; або розділи, які поділяються на глави, параграфи; або глави і параграфи, які нумеруються римськими цифрами і які мають заголовки у випадку, якщо акт містить значний обсяг інформації і потребує такого поділу для зручності його застосування;
- 5) статті, пункти, абзаци і підпункти, які мають нумерацію з цифр або букв та містять нормативні приписи;
- 6) таблиці, графіки, карти, схеми в акті оформляються у вигляді додатків;
- 7) лаконічність, послідовність, логічність всіх елементів форми акта, виключення двозначності та можливості різного тлумачення положень та термінів, що містяться в ньому;
- 8) дотримання належного формату, шрифту, розташування тексту, акуратного зовнішнього вигляду, офіційно-ділового стилю, грамотності викладу, мовних правил;
- 9) резолютивна частина: в ній підбиваються підсумки описової частини, робляться висновки і приймається рішення, згідно з яким здійснюється його виконання [94, с. 17].

Російський вчений Ю. М. Старілов неюридичні вимоги називає терміном «формальні вимоги до актів управління». За твердженням автора, в літературі ці вимоги також називають «організаційно-технічними» або «культурою оформлення адміністративного акта». Отже, попри відмінну назву цієї групи вони фактично є неюридичними вимогами, відповідно до запропонованої нами класифікації. Отже, Ю. М. Старілов до формальних вимог, які ставляться до актів управління відносить:

- 1) розумна структура акта та його грамотний розподіл на конкретні частини, розділи, глави, параграфи, пункти тощо;
- 2) хороший стиль викладу, ясність чіткість та лаконічність тексту;
- 3) відсутність слів і термінів, які допускають його двояке тлумачення або розуміння;
- 4) правильне граматичне оформлення;
- 5) відсутність інших помилок;
- 6) наявність підписів, реєстраційного номера, дати прийняття;
- 8) публікація на спеціальних бланках, які містять всі необхідні атрибути та реквізити;
- 9) чіткі печатки;
- 10) встановлення строку виконання та осіб, відповідальних за виконання, а також механізму контролю [95, с. 80–81].

П. О. Угровецький до організаційно-технічних відносить вимоги щодо реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) та авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки [21, с. 74].

На думку Ю. П. Битяка, письмові акти управління повинні відповідати таким організаційно-правовим вимогам:

- 1) ставити перед виконавцями завдання, сформульовані не в загальних фразах, а конкретно. Це передача підлеглим можливих настанов стосовно засобу виконання завдання, створення для виконавців мотиваційних ситуацій, а також умов для виконання завдання;

2) вимоги щодо реквізитів актів управління. Вони повинні містити вказівки на виконавців (адресатів) і авторів акта (адресантів), дату прийняття акта та строки його виконання, відповідні підписи, штампи, печатки;

3) вимоги конституційного та лінгвістичного характеру полягають у тому, що акти повинні бути викладені державною мовою (ст. 10 Конституції України), грамотно, чітко, конкретно, ясно, зрозуміло для виконавців [17, с. 152–153].

Оскільки індивідуальні адміністративні акти можуть прийматися у формі документів, напрацювання юридичного документознавства щодо вимог до правових документів можуть бути використані до індивідуальних адміністративних актів як юридичних документів.

Так, А. В. Корж визначає неправові вимоги до документа за мовними, логічними і технічними ознаками. Вимогами за логічними ознаками є: логічна оцінка матеріалу для зв'язаності окремих частин тексту документа, вказівка на черговість дій, врахування актуальності фактів та їх своєчасності, послідовність викладення тексту та його частин. Вимоги за технічними ознаками становлять сукупність правил та вимог, прийнятих у документообігу (формат паперу, нумерація сторінок, колір паперу, наявність реквізитів). Під лінгвістичними вимогами автор розуміє: відсутність образності тексту, емоційності та індивідуальних рис автора, обов'язкова наявність усталених мовних зворотів, певна стандартизація початку документа і його закінчення, нейтральна лексика, відсутність термінів і понять, які використовуються у переносному значенні, найхарактерніші речення – прості поширені, використання словосполучень з дієсловами теперішнього часу [96, с. 21].

Підсумовуючи вищенаведені підходи, на нашу думку, основними неюридичними вимогами, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти є:

1) лінгвістичні вимоги – акт повинен бути викладений державною мовою з дотриманням граматичних правил української мови;

2) лексичні вимоги – дотримання офіційно-ділового стилю, виключення двозначності та можливості різного тлумачення положень та термінів, що містяться в акті;

3) технічні вимоги – насамперед ці вимоги стосуються письмових актів та означають дотримання правил прийнятих у документообігу (формат та колір паперу, нумерація сторінок, наявність реквізитів);

4) логічні вимоги – логічна зв'язаність та послідовність викладу тексту.

Визначення юридичних вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти має велике значення, оскільки недотримання цих вимог свідчить про неправомірність актів та може призвести до припинення їх дії. В адміністративно-правовій літературі під юридичними вимогами розуміють відповідність акта закону, його ефективність, доцільність, відповідність публічним інтересам та деяким іншим вимогам.

Також існує позиція, що єдиною вимогою до акта є його відповідність закону. Так, на думку Ю. М. Старілова, змістовна сутність вимоги законності охоплює собою й інші вимоги, наприклад такі, як обґрунтованість, цілеспрямованість, компетентність [97, с. 171–176]. Така позиція є слушною, проте, на нашу думку, єдиною юридичною вимогою, яка повинна ставитися до індивідуальних адміністративних актів, є відповідність акта праву, або іншими словами – правомірність акта.

Хоча поняття правомірності та законності актів часто ототожнюються, проте, на нашу думку, це відмінні поняття, оскільки поняття «право» ширше та принципово інше, ніж поняття «закон». Так, у рішенні Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) № 15-рп від 2 листопада 2004 року зазначається: «право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем

суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України. Таке розуміння права не дає підстав для його ототожнення із законом, який іноді може бути й несправедливим, у тому числі обмежувати свободу та рівність особи» [98].

До висновку про доцільність використання терміна «правомірність», а не «законність» приводить і системний аналіз норм кодексу адміністративного судочинства. Відповідно до п. 1 ч. 2 статті 162 Кодексу України про адміністративні правопорушення рішення суб'єкта владних повноважень може бути визнано протиправним. Тобто, законодавець визначає, що адміністративний суд, розглядаючи справи про оскарження індивідуальних адміністративних актів, повинен перевіряти чи не суперечить вони праву, а не закону.

В ч. 3. ст. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено вимоги, яким повинні відповідати рішення та дії суб'єкта владних повноважень. З аналізу низки норм Кодексу України про адміністративні правопорушення можна зробити однозначний висновок, що в поняття рішення та дії суб'єкта владних повноважень входять й індивідуальні, і нормативні акти, тому цим вимогам повинні відповідати й індивідуальні адміністративні акти. Отже, відповідно ч. 3. ст. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення рішення та дії суб'єкта владних повноважень повинні бути прийняті (вчинені):

1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;

3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);

4) безсторонньо (неупереджено);

5) добросовісно;

6) розсудливо;

7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;

8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);

9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;

10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [53].

Отже, перейдемо до детальнішого розгляду основних юридичних вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти.

1. Вимога відповідності індивідуальних адміністративних актів Конституції та законам України – деякими вченими формулюється як верховенство Конституції та законів України. В. С. Афанасьєв зазначає, що верховенство Конституції та закону – це підпорядкованість Конституції, загально визнаним принципам і нормам міжнародного права, закону, всім нормативним актам і всім актам реалізації права [99]. Погоджуючись з таким розширеним формулювання цієї вимоги, все ж вважаємо, що необхідно зробити принаймні два уточнення: індивідуальні адміністративні акти повинні відповідати іншим правовим актам (нормативним та індивідуальним) лише в тому випадку, якщо вони не суперечать закону та Конституції України і якщо це акти вищої юридичної сили.

Також варто зазначити, що вимога верховенства Конституції та законів України належить до конституційних, оскільки в ч. 2 ст. 19 та п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України прямо передбачено, що органи державної влади та місцевого самоврядування діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Спробуємо детальніше проаналізувати зміст цієї вимоги. «На підставі» означає, що суб'єкт прийняття акта повинен бути створений згідно закону чи Конституції України та його повноваження мають бути визначені в одному з цих джерел права. «У межах повноважень» означає, що адресант акта не може перевищувати надані йому повноваження. «У спосіб» означає, що при прийнятті акта необхідно

дотримуватися встановлену Конституцією та законами процедуру і форму прийняття індивідуальних адміністративних актів.

2. Вимога використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Така вимога спрямована на те, щоб адміністративні органи, діючи в межах свої повноважень, усе ж не зловживали ними, тобто не використовували надані їм повноваження з метою задоволення особистих інтересів чи будь якою іншою не передбаченою законом метою.

Вимога використовувати повноваження з належною метою, тобто з метою, що визначена в законі, впливає з цілей закону, у випадку відсутності встановлення в законах мети надання певних повноважень та неможливості встановлення такої мети з аналізу цілей прийняття закону необхідно керуватися абз. 2 ст. 3 Конституції України де передбачено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [100].

В деяких Законах України вказується мета діяльності певних органів чи мета здійснення окремих повноважень. Наприклад, в абз. 1 ст. 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» зазначається, що Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [101]. Тобто, усі повноваження Антимонопольного комітету України, зокрема передбачені ст. 7 цього закону, повинні відповідати меті діяльності цього органу.

Дотримання вказаної вимоги є особливо актуальним при здійсненні дискреційних повноважень, оскільки маючи свободу при прийнятті рішення адміністративний орган все ж повинен керуватись певними вимогами, адже в протилежному випадку така діяльність адміністративних органів була б свавіллям.

У Рекомендації № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами

від 11 березня 1980 року зазначається, що єдиною метою, якої повинен дотримуватися адміністративний орган, на якого покладено дискреційне повноваження, є тільки та ціль чи одна з цілей, для здійснення яких таке повноваження було надано. Якщо, між іншим, адміністративний акт має побічні наслідки, що не відповідають цілям, для здійснення яких дискреційне повноваження було надано, такі побічні наслідки не слід брати до уваги під час оцінювання законності такого адміністративного акта. Під час застосування цього принципу бажано, щоб поставлена мета і характер врахованих критеріїв в ході здійснення дискреційного повноваження були чітко викладені [102].

3. Вимога обґрунтованості індивідуальних адміністративних актів. При прийнятті індивідуальних адміністративних актів повинні бути враховані всі обставини, що мають значення у конкретній справі і як результат, індивідуальний адміністративний акт повинен бути вмотивованим.

У Резолюції Ради Європи (77) 31 про захист особи від актів адміністративних органів, прийнятій Комітетом міністрів 28 вересня 1977 року, визначено принцип викладення мотивів, який полягає в тому, що адміністративний акт, який за своїм характером негативно впливає на права, свободи або інтереси відповідних осіб, вважається необхідним – особливо з точки зору можливої апеляції, – щоб такий акт був мотивований. Інакше відповідна особа не матиме змоги вирішувати, чи доцільно оскаржувати такий акт. Питання про те, наскільки докладним має бути мотивування та як його слід робити, залишається за адміністрацією, що визначатиме обсяги такого мотивування відповідно до характеру адміністративного акта, враховуючи мету викладу мотивів, яка полягає в наданні відповідній особі можливості оцінити цей акт [103].

4. Вимога безсторонності (неупередженості) індивідуальних адміністративних актів. Приймаючи відповідний акт, адміністративний орган повинен керуватися публічними інтересами. Упереджене ставлення при прийнятті рішення означає ставитися прихильно або навпаки негативно у зв'язку з певними особистими, соціальними, корпоративними, родинними чи будь-якими іншими неправомірними інтересами. З метою уникнення упередженого ставлення осіб, які

уповноважені приймати індивідуальні адміністративні акти в законодавстві України встановлено певні обмеження.

В абз. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» визначено термін «реальний конфлікт інтересів» як суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень [104]. Отже, згідно цього визначення реальним конфліктом інтересів є обставини, які впливають на неупередженість прийняття рішення у зв'язку з певними інтересами, що суперечать службовим повноваженням особи.

З метою запобігання конфлікту інтересів і, як наслідок, забезпечення неупередженості актів, які приймаються адміністративними органами в п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про запобігання корупції», встановлено заборону вчиняти дії та приймати рішення в умовах реального конфлікту інтересів. А відповідно до ч. 1 ст. 67 цього закону впливає, що рішення прийняті в умовах реального конфлікту інтересів підлягають скасуванню органом або посадовою особою, уповноваженою на прийняття чи скасування відповідних актів, рішень, або можуть бути визнані незаконними в судовому порядку [104].

Окрім цього, в ч. 2 ст. 172-7 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено адміністративну відповідальність за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [105].

Наявність наведених вище гарантій сприяє забезпеченню неупередженості індивідуальних адміністративних актів і є позитивним явищем в українському законодавстві.

5. Вимога щодо добросовісності індивідуальних адміністративних актів означає, що приймаючи акт, адміністративний орган повинен діяти зі щирим наміром щодо реалізації владних повноважень та досягнення поставлених цілей і справедливих результатів, з відданістю визначеним законом меті та завданням діяльності, передбачувано, без корисливих прагнень досягти персональної вигоди, привілеїв або переваг через прийняття рішення або вчинення дії [106, с. 42].

6. Вимога щодо розсудливості означає, що індивідуальний адміністративний акт не може суперечити загальним законам логіки та здоровому глузду.

7. Вимога дотримання принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації є фактично похідною від вимоги безсторонності (неупередженості), адже упереджене ставлення може проявлятися у дискримінації особи.

З метою запобігання та протидії дискримінації в Україні прийнято Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні», в якому наводиться визначення дискримінації. Отже, дискримінація – це ситуація, за якої особа та/або група осіб за їх ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, встановленій цим Законом, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [107]. В ст. 5 цього закону визначено форми дискримінації: пряма дискримінація, непряма дискримінація, підбурювання до дискримінації, пособництво у дискримінації, утиск.

8. Вимога прийняття індивідуальних адміністративних актів пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія).

Згідно з цією вимогою, негативні наслідки, яких зазнає особа у зв'язку з прийняттям індивідуального адміністративного акта повинні бути пропорційними цілям, на досягнення яких спрямований акт. Органи влади не можуть для досягнення цілі заходу накладати на громадян обов'язки, які перевищують межі необхідності, що витікають з публічного інтересу. Це передбачає наявність розумного співвідношення між цілями й засобами їх досягнення, тобто негативні

наслідки для конкретних осіб не повинні бути непропорційними отриманому в публічних інтересах позитивному результату [108].

Вимога пропорційності знайшла своє застосування в практиці Європейського Суду з прав людини. Так, поняття справедливого балансу розкрито у рішенні Європейського Суду з прав людини від 22 січня 2009 року у справі «Булвес» АД проти Болгарії» (заява № 3991/03). У цьому рішенні Європейський Суд з прав людини зазначив, що порушенням справедливого балансу, який повинен підтримуватися між вимогами загальних інтересів і вимогами захисту права власності, буде коли національна влада за відсутності будь-яких вказівок на пряму участь фізичної або юридичної особи у зловживаннях, пов'язаних зі сплатою податку на додану вартість, що нараховується при низці операцій з поставок, або будь-яких вказівок на обізнаність про таке порушення, все таки карає одержувача оподаткованої податком на додану вартість поставки, який повністю виконав свої зобов'язання за дії чи бездіяльність постачальника, який знаходився поза контролем одержувача і по відношенню до якого не було засобів відстеження і забезпечення його старанності [109].

Для більш детального розуміння цієї вимоги доцільно навести приклад застосування даної такої в судовій практиці. Так, постановою Дубенського міськрайонного суду Рівненської області у справі № 2-а-608/11 від 10 червня 2011 року скасовано постанову про адміністративне правопорушення у зв'язку з тим, що при її прийнятті не було дотримано вимогу пропорційності.

Виходячи з обставин справи суд прийшов до висновку, що порушення дорожнього руху не створило ніякої небезпеки для учасників дорожнього руху і є малозначним, у зв'язку з чим притягнення до адміністративної відповідальності у вигляді штрафу є таким, що не відповідає вимозі пропорційності [110].

У цій справі суд фактично зробив висновок, що застосування адміністративного стягнення у вигляді накладення штрафу не відповідає меті, з якою повинно застосовуватися адміністративне стягнення. Відповідно до ст. 23 Кодексу України про адміністративні правопорушення адміністративне стягнення

застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень і самим правопорушником, й іншими особами [105]. Тобто негативні наслідки для особи у зв'язку з прийняттям такого індивідуального адміністративного акту є не пропорційними меті його прийняття.

9. Вимога врахування права особи на участь у процесі прийняття рішення впливає з принципу гласності діяльності адміністративних органів та означає, що адміністративний орган повинен враховувати думку особи при прийнятті акта, що, своєю чергою, тісно пов'язано з обов'язком адміністративного органу інформувати особу про акти, які її стосуються.

10. Вимога своєчасності прийняття індивідуальних адміністративних актів означає, що акт має бути прийнятий у найбільш слушний момент з метою забезпечення його максимальної актуальності та ефективності.

Погоджуємось з думкою В. М. Плішкіна, який зазначає, що рішення повинно прийматися з урахуванням стану і розвитку і суб'єкта, і об'єкта управління з урахуванням конкретних умов і бюджету часу для виконання поставлених завдань. Кажучи про своєчасність рішення, слід мати на увазі, що прийняття такого рішення залежить від уміння керівника правильно орієнтуватися в обстановці, осмислювати події і приймати його тільки тоді, коли воно дійсно назріло. Запізнення з прийняттям рішення, також як і його передчасне прийняття, прагнення обігнати події рівною мірою є шкідливими, вони породжують формалізм і роблять рішення нездійсненим. Оптимальним (за своєчасністю) буде таке рішення, яке приймається у самому початку виникнення проблеми, а в окремих випадках – при вірогідному виникненні ситуації і заздалегідь. Треба мати на увазі, що йдеться не тільки про своєчасність прийняття рішення, але й про своєчасність досягнення цілей. Адже під час розв'язання проблеми події розвиваються, і може статися так, що прекрасна ідея (альтернатива) застаріє і втратить смисл у майбутньому [111, с. 234].

1.5 Юридичне значення індивідуальних адміністративних актів

Розглядаючи питання юридичного значення індивідуальних адміністративних актів, як правило, приділяється увага тому, що такі акти створюють юридично значимі наслідки, що є надзвичайно важливим, враховуючи юридичну природу цих актів, проте далеко не єдиним аспектом їхнього юридичного значення.

Погоджуючись з В. В. Лазарєвим, на нашу думку, юридичне значення акта охоплює собою всі можливі його впливи на правовий порядок, обумовлені самим фактом прийняття акта і його юридичною природою [112, с. 73].

Враховуючи таке визначення та розглядаючи питання значення індивідуальних адміністративних актів, необхідно виразити всі найістотніші юридичні аспекти цих актів. Отже, юридичне значення індивідуальних адміністративних актів полягає у такому:

1. Індивідуальні адміністративні акти виступають юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну або припинення конкретних правовідносин і, відповідно, створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб.

Індивідуальний адміністративний акт як один із видів правозастосовних актів є формою відображення юридично-офіційного буття юридичних норм, інших компонентів (елементів) правової системи, які мають юридичну енергію та впливають на процес правового регулювання [336, с. 187].

Ще В. Л. Кобалевський зазначав, що індивідуальні акти управління слугують тим єдиним засобом, який породжує юридичні відносини, а раз так, то і приводить у дію весь управлінський механізм [6, с. 125–127].

Так, у ч. 4 ст. 11 Цивільного кодексу України закріплено, що у випадках, встановлених актами цивільного законодавства, цивільні права та обов'язки виникають безпосередньо з актів органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим або органів місцевого самоврядування [73].

Водночас, через правозастосовний характер індивідуальних адміністративних актів вони завжди повинні «спиратися» на певну правову норму.

Окрім цього, необхідно зазначити, що вплив на суспільні відносини, пов'язаний із створенням, зміною або припиненням прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб, зокрема, через прийняття індивідуальних адміністративних актів, в теорії права називається терміном – «індивідуальне правове регулювання». Тобто індивідуальний адміністративний акт є результатом індивідуального правового регулювання, в зв'язку з чим необхідно приділити увагу цьому питанню [114, с. 44].

Індивідуальне правове регулювання здійснюється на основі нормативно правового регулювання та опосередковано сприяє його розвитку. Органічна ж взаємодія нормативного та індивідуально-правового регулювання забезпечує ефективний вплив права на суспільні відносини. З цього приводу В. М. Горшенев, зазначає, що загальне нормативне регулювання, встановлене правотворчістю за допомогою норми права, одночасно доповнюється індивідуальним (ненормативним) регламентуванням, що виражається в уточненні правового становища суб'єктів в обстановці, що реально склалася [115, с. 167].

С. Г. Краснояружський визначає індивідуально-правове регулювання як вид правомірної діяльності суб'єктів права, спрямований на впорядкування суспільних відносин шляхом конкретизації масштабів поведінки їх персональних учасників та приходять до висновку, що результат такої діяльності закріплюється у відповідному ненормативному приписі або акті, що видається на основі субординації або координації і містить вказівки на суб'єктивні права і юридичні обов'язки учасників конкретно регульованого суспільного відношення [116, с. 9].

2. Прийняття індивідуального адміністративного акта є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним з визначальних елементів механізму правового регулювання. Індивідуальні адміністративні акти як вид правозастосовних актів сприяють оптимальній реалізації приписів, викладених у правових нормах.

Окремо необхідно звернути увагу на юридичне значення юрисдикційних актів, яке полягає в тому, що за їх допомогою застосовуються санкції правових норм. Завдяки цим актам адміністративні органи притягають до відповідальності і юридичних, і фізичних осіб.

3. Індивідуальні адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації.

Індивідуальний адміністративний акт, з одного боку, служить засобом індивідуального правового регулювання суспільних відносин, а з іншого – виступає носієм та виразником індивідуального правового вольового впливу адміністративних органів. Через прийняття індивідуальних адміністративних актів забезпечується практична реалізація завдань та функцій публічної адміністрації.

І. В. Гриценко пояснює принципову значущість індивідуальних адміністративних актів, по-перше, тим, що вони є різновидом правових форм управління, по-друге, – найбільш поширеним способом реалізації повноважень суб'єктів публічного управління, без видання яких не може бути вирішена жодна більш-менш важлива справа у сфері публічного управління [117, с. 64].

Саме на такому аспекті індивідуальних адміністративних актів акцентується увага багатьох вчених у сфері адміністративного права. Так, В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко у своєму підручнику «Адміністративне право України» зазначають, що прийняття адміністративних актів є «найбільш масштабною частиною управлінської діяльності» [118, с. 203]. А. М. Школик зазначає, що право приймати адміністративні акти можна без перебільшення назвати основною особливістю діяльності органів публічної адміністрації [60, с. 105]. В. П. Тимощук визначає, що основним предметом діяльності органів публічної адміністрації є вирішення конкретних справ, як-то надання дозволів на будівництво, здійснення державної реєстрації суб'єктів господарювання, призначення соціальної допомоги тощо, тобто прийняття індивідуальних адміністративних актів [47, с. 11–12].

4. Індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та прийняття інших індивідуальних адміністративних актів.

Існують індивідуальні адміністративні акти, які є необхідною передумовою для прийняття інших індивідуальних актів, тобто мають проміжне значення у певній адміністративній процедурі. Так, відповідно до ч. 2 ст. 118 Земельного кодексу України рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок приймається у місячний строк на підставі технічних матеріалів та документів, що підтверджують розмір земельної ділянки [119]. Тобто необхідною передумовою для прийняття рішення органом місцевого самоврядування чи органом виконавчої влади про приватизацію земельної ділянки є виготовлення технічної документації на земельну ділянку, визначення її розміру. Відповідно до ч. 4 ст. 118 Земельного кодексу України відповідний орган місцевого самоврядування або орган виконавчої влади в місячний термін розглядає клопотання і надає дозвіл підприємствам, установам та організаціям на розробку проекту приватизації земель [119]. Отже, відповідно до вищенаведених норм впливає, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування можуть прийняти рішення про приватизацію земельної ділянки лише після прийняття рішення про надання дозволу на розробку проекту приватизації земель. Тобто, прийняття одного індивідуального адміністративного акту є необхідною передумовою для прийняття іншого.

5. Індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів. Хоча адміністративний договір може бути укладений і без попереднього прийняття індивідуального адміністративного акта, проте в адміністративній практиці зустрічаються такі випадки. Так, наприклад, рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) є підставою для укладення договору про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу).

Відповідно до п. 100.2 ст. 100 Податкового кодексу України платник податків має право звернутися до контролюючого органу із заявою про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу. Платник податків, який звертається до контролюючого органу із заявою про

розстрочення, відстрочення грошових зобов'язань, вважається таким, що узгодив суму такого грошового зобов'язання [120]. В самому Податковому кодексі України подальша процедура розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань описана не вичерпно та фрагментарно, проте в п. 100.13. ст. 100 цього кодексу встановлено, що порядок розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику. Такий порядок затверджено наказом № 574 Міністерства доходів і зборів України 10 жовтня 2013 року.

Відповідно до п. 1.4. вказаного порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) вважається наданим, якщо на підставі заяви платника податків прийнято відповідне рішення органу доходів і зборів та укладено договір про розстрочення (відстрочення) [121].

Відповідно до п. 3.5. цього порядку не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття або отримання рішення орган доходів і зборів за місцем обліку платника податків (або за місцем обліку його грошового зобов'язання (податкового боргу) укладає з цим платником договір про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) [121].

Відповідно до вищенаведеного, прийняття рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань, яке передуює укладенню договору про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань є необхідною передумовою для укладення цього адміністративного договору. Аналогічна позиція закріплена і в судовій практиці, так в постанові Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 804/1993/15 від 26 травня 2015 року зазначається: «прийняття рішення про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань є безумовною підставою для укладення договору про розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу)» [122].

6. Індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної діяльності. Зокрема рішення державної податкової інспекції про проведення перевірки є підставою для фактичного

вчинення таких дій. Відповідно до п. 77.4 ст. 77 Податкового кодексу України про проведення документальної планової перевірки керівником контролюючого органу приймається рішення, яке оформлюється наказом [120].

7. Індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових угод. Як уже йшлося, цивільні права та обов'язки можуть виникати безпосередньо з індивідуальних адміністративних актів, проте сьогодні у зв'язку зі зміною планової соціалістичної економіки на ринкову, сфера впливу публічної адміністрації на цивільні відносини значно звузилась і тому значення індивідуальних адміністративних актів як підстави виникнення цивільних прав та обов'язків зменшилося. В зв'язку з цим усе частіше виникнення цивільних прав та обов'язків пов'язане з сукупністю юридичних фактів у вигляді індивідуального адміністративного акту та укладеного на його основі договору.

Відповідно до ч. 5 ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування» органи місцевого самоврядування від імені та в інтересах територіальних громад відповідно до закону здійснюють правомочності щодо володіння, користування та розпорядження об'єктами права комунальної власності, в тому числі, виконують усі майнові операції, можуть передавати об'єкти права комунальної власності у постійне або тимчасове користування юридичним та фізичним особам, здавати їх в оренду, продавати і купувати, використовувати як заставу, вирішувати питання їхнього відчуження, визначати в угодах та договорах умови використання та фінансування об'єктів, що приватизуються та передаються у користування і оренду [123].

Отже, відповідно до вищенаведеної норми органи місцевого самоврядування мають законодавчо закріплені права щодо розпорядження комунальною власністю і зрозуміло, що реалізація цих прав можлива лише через укладання різного роду договорів, а укладенню того чи іншого договору передують рішення про це органом місцевого самоврядування, яке є індивідуальним адміністративним актом, на основі якого укладається відповідний договір.

Так, наприклад, рішенням Львівської міської ради № 246 від 04 березня 2011 року про укладення договору житлового найму [124] було вирішено укласти договори житлового найму з мешканцями, які зареєстровані та проживають у будинку № 115 на вул. Т. Шевченка, що є підставою для видачі ордеру та укладення договорів найму житлового приміщення, адже відповідно до ч. 2 ст. 61 Житлового Кодексу Української РСР договір найму жилого приміщення в будинках державного і громадського житлового фонду укладається в письмовій формі на підставі ордеру на жила приміщення між наймодавцем – житлово-експлуатаційною організацією (а в разі її відсутності – відповідним підприємством, установою, організацією) і наймачем – громадянином, на ім'я якого видано ордер [125].

Аналогічна процедура закріплена і щодо укладення договорів найму соціального житла мешканцям гуртожитків, які на законних підставах зареєстровані та тривалий час (не менше, ніж п'ять років) проживають у гуртожитках, віднесених до недержавного житлового фонду та призначених для проживання працівників (членів їх сімей), які не мають можливості самостійно придбати чи побудувати власне житло, у разі, коли такі гуртожитки не передаються їх власниками у власність територіальних громад. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Закону України «Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків» виконавчий орган відповідної місцевої ради на підставі рішення ради про надання соціального житла мешканцям гуртожитку, на яких поширюється дія цього Закону, видає згідно з чинним законодавством ордери, які є єдиною підставою для вселення у надане соціальне житло [126].

Відповідно до ч. 3 ст. 9 цього ж Закону кожен повнолітній і дієздатний громадянин, який раніше мешкав у гуртожитку та отримав відповідно до цього Закону соціальне житло, перед вселенням у надане йому (його сім'ї) соціальне житло зобов'язаний укласти договір про найом такого житла [126].

Отже, договір найму соціального житла може бути укладений лише на підставі відповідних індивідуальних адміністративних актів, а саме: рішення місцевої ради про надання соціального житла мешканцям гуртожитку та ордеру

виданого виконавчим органом відповідної місцевої ради. Існування ж лише індивідуального адміністративного акту чи лише договору найму не може свідчити про виникнення відносин найму, для виникнення цих відносин необхідно обидва юридичних факти, в чому й проявляється один з аспектів юридичного значення індивідуальних адміністративних актів.

8. Індивідуальні адміністративні акти мають велике юридичне значення при вирішенні публічно-правових спорів, адже окрім судового вирішення цієї категорії спорів у законодавстві України передбачено так званий адміністративний порядок вирішення спорів, у результатів якого й приймається індивідуальний адміністративний акт.

Традиційно, в адміністративно-правовій науці виділяють саме ці два способи вирішення публічно-правових спорів: судовий та адміністративний (позасудовий). Якщо процедура судового вирішення публічно-правових спорів достатньо детально описана в Кодексі адміністративного судочинства України, то загальне правове регулювання адміністративного вирішення таких спорів практично відсутнє. Лише в Законі України «Про звернення громадян» містяться загальні правові засади оскарження в адміністративному (тобто позасудовому) порядку дій чи рішення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадових осіб. Виходячи з цього Закону, оскарження в адміністративному порядку (адміністративне оскарження) слід розуміти як встановлений законами України та підзаконними актами порядок захисту порушених рішеннями, діями або бездіяльністю органів виконавчої влади прав, свобод та законних інтересів осіб, який здійснюється шляхом подання скарг – письмових або усних на особистому прийомі – і передбачає обов'язок визначених посадових осіб реагувати і приймати рішення по суті поставлених питань у встановлені строки [15, с. 382].

Варто зазначити, що процедура адміністративного вирішення спорів у цьому законі врегульована на дуже низькому рівні і фактично не може служити гарантією прав приватних осіб у публічно-правових спорах. Так, В. Б. Авер'янов в

цілому характеризував цей закон як такий, що має багато в чому декларативний і неконкретний характер, до того ж побудований переважно за ідеологією колишнього аналогічного нормативно-правового акта радянського зразка [127, с. 12].

У зв'язку з відсутністю належного загального правового регулювання цього питання, процедура адміністративного вирішення спорів у різних сферах діяльності публічної адміністрації врегульована значною кількістю нормативно-правових актів, що загалом негативно впливає на права та свободи приватних осіб і часто не дозволяє скористатися процедурою адміністративного вирішення публічно-правового спору. Проте, в певних сферах адміністративний порядок вирішення публічно-правових спорів врегульовано досить детально, це зокрема стосується вирішення публічно правових спорів, які виникають у зв'язку з прийняттям податкових повідомлень-рішень про визначення сум грошового зобов'язання платників податків. Так, вказана процедура досить детально врегульована в ст. 56 Податкового кодексу України та в Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами, затвердженому наказом Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 року № 916 [128].

Також, достатньо детально врегульовано в законодавстві України адміністративний спосіб вирішення спорів пов'язаних з прийняттям рішень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції. Безпосередньо цьому питанню присвячено ст.ст. 57 – 59 Закону України «Про захист економічної конкуренції» [129] та розділи 9 і 10 Правил розгляду заяв і справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції (Правила розгляду справ), затверджених розпорядженням Антимонопольного Комітету України № 5 від 19 квітня 1994 р [130].

На відміну від вищенаведених прикладів, процедура адміністративного оскарження рішень посадових осіб місцевих державних адміністрацій врегульована досить поверхнево, так в ч. 3 ст. 38 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» закріплено лише те, що рішення посадових осіб місцевих

державних адміністрацій можуть бути оскаржені Президенту України, органу виконавчої влади вищого рівня, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини або до суду [61].

Отже, необхідно зазначити, що уніфікація процедури адміністративного вирішення публічно-правових спорів, у результаті якої приймається індивідуальний адміністративний акт, є надзвичайно актуальним питанням для науки адміністративного права, адже сьогодні ця процедура здійснюється за різними правилами закріпленими в актах різної юридичної сили.

Окрім цього, в контексті питання, що нами розглянуто, варто зазначити, що як свідчить практика країн з розвиненим адміністративно-процедурним законодавством, адміністративний спосіб вирішення публічно-правових спорів є одним з основних інститутів адміністративного права, та окрім забезпечення ефективного захисту прав, свобод та інтересів приватних осіб, дозволяє зменшити навантаження на судову систему, що є особливо актуальним для України.

Висновки до розділу 1

Вивчення теоретико-методологічних засад індивідуальних адміністративних актів, зокрема історіографії, методологічних підходів, поняття, вимог, значення індивідуальних адміністративних актів, тощо дозволяє зробити такі висновки.

1. Індивідуальні адміністративні акти без перебільшення відносяться до однієї з найважливіших категорій адміністративного права, оскільки численні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування приймають значну кількість індивідуальних адміністративних актів, які безпосередньо впливають на права та обов'язки досить значного кола приватних осіб. В зв'язку з цим питання індивідуальних адміністративних актів активно досліджувалося багатьма науковцями в сфері адміністративного права. Особливості в підходах та напрямках дослідження цієї проблеми в різні періоди розвитку науки адміністративного права суттєво відрізнялися.

Формування поняття індивідуальних адміністративних актів розпочалося ще в межах науки поліцейського права в XIX столітті. В цей період було розроблено основоположні поняття та окреслено основні напрями дослідження цієї проблеми.

З кінця 20-тих років XX століття підходи до розуміння адміністративного права загалом, та індивідуальних адміністративних актів зокрема, почали змінюватися. Радянська адміністративна наука концентрує свою увагу на виконавчо-розпорядчій діяльності органів державного управління і саме під таким кутом зору розглядався інститут індивідуальних адміністративних актів, а питання гарантування прав та свобод приватних осіб у публічно-правових відносинах відходять на другий план. Умовно, після Другої світової війни, спостерігається активізація наукових досліджень в сфері адміністративного права, починає з'являтися все більше наукових праць присвячених адміністративно-правовій діяльності державних органів, загально визнаним стає використання терміна акти державного управління. В 80-тих роках XX століття починають з'являтися комплексні праці присвячені актам державного управління і нормативного, й індивідуального характеру, які в цей період, як правило, окремо не досліджувалися. Після проголошення незалежності України, почалися поступові зміни щодо розуміння місця і ролі приватних осіб у відносинах з публічною владою, які вплинули й на особливості вивчення індивідуальних адміністративних актів. Так, в сучасних дослідженнях окрім важливості захисту публічних інтересів, все частіше звертається увага на необхідність гарантування прав, свобод, інтересів приватних осіб та утвердження принципу верховенства права в діяльності всіх адміністративних органів. Також спостерігається активніше використання досвіду правового регулювання адміністративно-процедурних відносинах зарубіжних країн, чого не було в радянській адміністративно-правовій науці.

2. В сучасній українській адміністративно-правовій доктрині практично відсутні комплексні дослідження присвячені проблемі індивідуальних адміністративних актів. Вивчення окремих видів індивідуальних

адміністративних актів в різних сферах діяльності здійснюється без уніфікованого та загальновизнаного розуміння сутності та особливостей загального поняття індивідуальних адміністративних актів. Не достатньо вивченим та дискусійним є питання чинності, дії, юридичної сили індивідуальних адміністративних актів та процедура введення і припинення їх дії. Ускладнює розгляд цієї проблеми відсутність фундаментальних теоретичних досліджень цих понять та суперечності, що містяться в вітчизняному законодавстві.

3. Методологічною основою цього дисертаційного дослідження є сукупність філософських, загальнонаукових та конкретно-наукових методів, які дозволяють здійснити повне, об'єктивне та обґрунтоване дослідження проблеми індивідуальних адміністративних актів.

Основним філософським методом пізнання та фундаментальною основою цього дослідження виступає діалектика. Діалектичний метод є найбільш ефективним для дослідження багатоаспектної та складної правової дійсності, зокрема й проблеми індивідуальних адміністративних актів. В сучасній науці цей метод розглядають як універсальний інструмент будь-якого наукового дослідження.

Для дослідження певних аспектів та розкриття деяких властивостей досліджуваної проблеми доцільно використовувати такі загальнонаукові методи: історичний, системний, статистичний, порівняльний та деякі інші. Також для дослідження проблеми індивідуальних адміністративних актів використовувалися такі методи юридичної науки, як формально-догматичний (спеціально-юридичний) та метод інтерпретації (тлумачення).

4. Проаналізувавши основні підходи до визначення поняття індивідуальних адміністративних актів, які пропонуються і вітчизняною, і зарубіжною наукою, запропоновано під індивідуальним адміністративним актом розуміти одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації.

Основними ознаками індивідуального адміністративного акта є: односторонність, індивідуальність (конкретність), зовнішня дія, породження правових наслідки, приймається адміністративним органом.

5. В результаті дослідження запропоновано науково обґрунтовану класифікацію, яка дозволяє більш точно визначити та охарактеризувати ознаки, що притаманні індивідуальним адміністративним актам, визначити їхню правову природу та співвідношення між собою. Окрім цього, запропонована класифікація індивідуальних адміністративних актів відрізняється від інших тим, що стосується лише індивідуальних актів та не включає нормативно-правових актів.

6. Обґрунтовано поділ вимоги до індивідуальних адміністративних актів на юридичні та неюридичні. Основною ознакою, яка дозволяє розмежувати ці дві групи вимог це наявність юридично значимих наслідки. Відповідно до юридичних відносяться вимоги, які тягнуть за собою юридично значимі наслідки, ті ж вимоги які не тягнуть за собою юридично значимих наслідків відносяться до неюридичних вимог. Основними неюридичними вимогами, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти є: 1) лінгвістичні вимоги; 2) лексичні вимоги; 3) технічні вимоги; 4) логічні вимоги.

Визначення юридичних вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти має велике значення, оскільки не дотримання цих вимог свідчить про неправомірність актів та відповідно може призвести до припинення їх дії. Перелік цих вимог аналогічний до того, який міститься в ч. 3. ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, де визначено вимоги, які ставляться до рішень та дії суб'єктів владних повноважень.

7. Визначено та охарактеризовано основні аспекти юридичного значення індивідуальних адміністративних актів, що дозволяє розкрити правову природу цього явища та встановити його місце і роль в сучасній правовій системі України. Отже, юридичне значення індивідуальних адміністративних актів полягає у такому:

1) індивідуальні адміністративні акти виступають юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну або припинення конкретних

правовідносин і, відповідно, створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб;

2) прийняття індивідуального адміністративного акту є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним з визначальних елементів механізму правового регулювання;

3) індивідуальні адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації;

4) індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та прийняття інших індивідуальних адміністративних актів;

5) індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів;

6) індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної діяльності;

7) індивідуальні адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових угод;

8) індивідуальні адміністративні акти мають вагоме юридичне значення при вирішенні публічно-правових спорів, адже окрім судового вирішення цієї категорії спорів в законодавстві України передбачено, так званий, адміністративний порядок вирішення спорів, у результаті якого й приймається індивідуальний адміністративний акт.

РОЗДІЛ 2

ПРИЙНЯТТЯ ТА ДІЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

2.1 Чинність, дія та юридична сила індивідуальних адміністративних актів

Однією з найскладніших проблем в адміністративному праві була і залишається проблема чинності та дії індивідуальних адміністративних актів. Щодо чинності та дії актів нема єдиної позиції ні в законодавстві, ні в науці адміністративного права. Проте, більшість вчених погоджуються з тим, що набуття чинності індивідуальним адміністративним актом є обов'язковою передумовою реалізації приписів, що в ньому містяться.

І сучасні українські, і радянські дослідження з цієї проблематики носять поверхневий та досить фрагментарний характер. Більшість науковців у сфері адміністративного права, що хоч якось торкались цієї проблеми, обмежуються констатацією загальних положень теорії права щодо чинності правових актів (їх дії в часі, просторі та щодо кола осіб). Серед публікацій з цієї тематики варто виділити монографічне дослідження В. П. Тимощука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» [47], в якому окремий розділ присвячений питанню чинності адміністративних актів та порядку припинення їх дії. В контексті нашого дослідження слід звернути увагу на працю російського вченого Ф. Ф. Яхіна «Дія адміністративно-правових актів» [88], де питання чинності та дії адміністративних актів були достатньо глибоко досліджені.

Однак, доводиться констатувати, що відсутність достатнього доктринального опрацювання цієї проблеми негативно впливає на її правове регулювання. В Україні досі не прийнято загальний закон про адміністративну процедуру, який мав би детально регулювати питання чинності індивідуальних адміністративних актів, хоча в більшості держав-членів Європейського Союзу та в багатьох пострадянських державах такий закон прийнято.

Як правило, в юридичній науці основна увага приділяється дослідженню чинності та дії законів і дещо меншою мірою нормативно-правових актів. Натомість дослідження питань чинності та дії індивідуальних адміністративних актів практично відсутні. Проте, незважаючи на таку ситуацію, основні висновки, які стосуються чинності та дії законів можуть бути застосовані й до індивідуальних адміністративних актів, з урахуванням особливостей, які притаманні останнім. Тому, перед безпосереднім аналізом питання чинності та дії індивідуальних адміністративних актів спробуємо проаналізувати як це питання вирішується щодо законів та інших нормативно-правових актів.

У вітчизняній юридичній науці сформувалося два протилежних підходи до розуміння поняття «чинності» та «дії» законів і нормативно-правових актів. Відповідно до першого підходу ці терміни є синонімами і відповідно використовуються для позначення одного і того ж поняття. Згідно іншої позиції поняття «дії» та «чинності» закону є суттєво різними явищами і хоч іноді момент набуття чинності та вступу в дію закону може збігатися, проте це не свідчить про тотожність цих понять.

Отже, представники першого підходу дотримуються позиції, що виділення двох понять – «чинність» та «дія» є не обґрунтованим та помилковим. Так, на думку О. В. Пушняка, констатація наукою наявності певного юридичного явища, конструювання явища законодавцем – знову таки процес не довільний і раптовий, а зумовлений і тривалий, що диктується суспільною потребою. На думку автора, на сьогодні не існує об'єктивних підстав для появи нового явища під старою назвою «чинності акта» [131, с. 587].

Вчений вважає, що термін «набуття чинності» та «введення в дію» є синонімами і тому виділення двох понять є не доцільним та нічим невиправданим. Обґрунтовуючи свою позицію автор посилається на п. 4 Перехідних положень Конституції України, де зазначається: «указ Президента вступає в дію ... і діє до набрання чинності законом». Як зазначає О. В. Пушняк при такому формулюванні положень Конституції, терміни «чинність» та «дія» повинні розглядатися як синоніми, оскільки в протилежному випадку буде розрив

у правовому регулюванні відносин: указ Президента вже не діє, а закон хоча і набрав чинності – ще не діє [131, с. 584].

На нашу думку, такий аргумент є недостатньо переконливим, оскільки хоча приписи, що містяться у п. 4 перехідних положень Конституції України повинні розглядатися як помилкові, з точки зору безперервності правового регулювання відносин, проте помилкове використання термінів та, як наслідок, недосконале правове регулювання не є свідченням того, що терміни «чинність» та «дія» є синонімами.

Позиція щодо розгляду понять «чинність» та «дія» закону як відмінних та самостійних понять закріплена в багатьох законах України та відображена в судовій практиці Конституційного суду України. Таке вживання цих термінів не термінологічна помилка, а стійка позиція законодавця. Так в багатьох законах зустрічаються норми такого змісту: «закон набирає чинності з дня опублікування і вводиться в дію з певної дати». Тобто законодавець свідомо розрізняє набуття чинності та введення в дію закону. Для підтвердження цього наведемо декілька типових формулювань, які містяться в законах України щодо чинності та дії законів. Цей перелік не є вичерпним і наводиться для того, щоб проаналізувати найпоширеніші випадки, з якими законодавець пов'язує момент, з якого починається дія закону.

Так, у пункті 1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про громадські об'єднання» від 22 березня 2012 року вказано, що цей закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію з 1 січня 2013 року. Як бачимо, законодавець вказує конкретну дату, з якої закон починає діяти.

В пункті 1 розділу XIII «Прикінцеві положення» від 14 жовтня 2014 року зазначається, що цей закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через шість місяців з дня набрання ним чинності. В цьому випадку законодавець пов'язує момент початку дії акта зі спливом певного строку, а саме шести місяців з дня набрання законом чинності.

Окрім цього, закон може вступати в дію у зв'язку з настанням певної події. Так, наприклад, у розділі 2 Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» та деяких інших законодавчих актів України (щодо порядку проведення позачергових виборів до Верховної Ради України та заміщення народних депутатів України, повноваження яких були достроково припинені)» міститься припис про те, що цей закон набирає чинності з дня його опублікування і вводиться в дію одночасно з початком виборчого процесу позачергових виборів до Верховної Ради України, призначених згідно з частиною другою статті 82 Конституції України (за умови юридичного підтвердження неповноважності Верховної Ради України), але не раніше, ніж через 60 днів з дня опублікування цього Закону.

У цьому контексті цікавим є припис, закріплений в частині 3 статті 27 Бюджетного кодексу України, в якому зазначається, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим. У цій статті використано поняття «вступають в дію», а не «набувають чинності» не випадково, оскільки закони, прийняті після 15 липня року, що передує плановому, можуть набувати чинності, проте вступати в дію вони можуть не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

На нашу думку, законодавець не випадково використав у цьому випадку поняття дії акта, а не його чинності, оскільки чинний акт, який не вступив в дію, не вважається обов'язковим для осіб, щодо яких він буде діяти, а може вважатися явищем правової дійсності, яке володіє так званою початковою або як її ще називають, виконавчою силою.

У зв'язку з тим, що питанню чинності та дії законів чи інших нормативно-правових актів у законодавстві України практично не приділяється увага, воно стало предметом розгляду Конституційного Суду України. Так, у рішенні Конституційного Суду України № 21-рп/2010 від 6 жовтня 2010 року у справі за

конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) зазначається, що введення закону в дію не з моменту набрання ним чинності, а з моменту окремо визначеного в ньому строку, з якого він застосовується, передбачено в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України.

Так, у пункті 11 цього розділу визначено, що частина перша статті 99 Конституції України вводиться в дію після введення національної грошової одиниці – гривні, а у пункті 9, – що прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення в дію відповідних законів. Отже, Основним Законом України передбачено порядок і строки набрання законом чинності, а також введення в дію окремих його положень. Виходячи з цього законодавець, враховуючи різні обставини, може встановити іншу дату введення закону в дію.

Отже, розмежування в оспорюваних законах моменту введення їх в дію і набрання ними чинності не суперечить положенням статті 57, частини п'ятої статті 94 Конституції України і не може тлумачитися як порушення встановленої Конституцією України процедури набрання цими законами чинності [132].

Аналізуючи наведену вище позицію Конституційного Суду України можна зробити висновок, що чинність та дія закону є відмінними поняттями, так чинність закону є лише юридичною передумовою дії закону та, на відміну від дії закону, не тягне за собою виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків, передбачених законом.

Враховуючи закріплення цієї позиції в Конституції України, деяких законів України та згаданому вище рішенні Конституційного суду України від 6 жовтня

2010 року, не дивно, що в юридичній науці цій позиції приділяється усе більше уваги багатьма науковцями.

Так, наприклад, О. І. Ющик визначає чинність закону як юридичну передумову дії закону, що означає наявність у закону юридичної сили. На думку вченого, чинність закону надає йому нормативної обов'язковості в системі законодавства, юридичної властивості підпорядковувати дію відповідних нормативно-правових актів нижчого рівня та індивідуальних правових актів [133, с. 69].

М. О. Теплюк у своїх працях висловлює думку, що чинність закону безпосередньо не тягне за собою виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків суб'єктів правовідносин, передбачених законом; безпосередньо вони пов'язуються з дією закону, початок якої може збігатися з моментом набрання законом чинності, а може бути віддалений у часі. У зв'язку з цим слід вважати, що чинність, як юридична передумова дії закону лише зобов'язує відповідні державні органи та інших суб'єктів здійснити заходи, необхідні для забезпечення належної дії закону, починаючи з визначеного в ньому моменту: привести у відповідність до закону, що набрав чинності, інші закони та підзаконні нормативно-правові акти, довести зміст цього закону до його виконавців, прийняти певні підзаконні акти, провести навчання з питань застосування його органами виконавчої влади, судами тощо. Без чинності закону такі дії не мали б юридичних підстав [134, с. 8].

Наведену вище позицію щодо розгляду понять чинності та дії закону потрібно відрізнити від позиції, відповідно до якої поняття дії закону наділяється принципово відмінним змістом. Так, Г. Кельзен розмежовував чинність норми як повинність та, з іншого боку, дієвість, яка означає фактичне застосування та реалізацію норм, тобто факт реалізації людської поведінки, яка цій нормі відповідає [135, с. 21].

Досить близької позиції дотримується Ю. А. Пономаренко. На його думку, дія закону – явище відмінне від просто його існування (чинності) і полягає в переведенні положень чинного закону в певний соціальний результат [136]. Дещо

спрощено сутність цієї позиції висловлено М. А. Шнайдером, за словами якого питання про дію кримінального закону є питанням про його застосування [137, с. 33]. На нашу думку, така позиція є хибною, оскільки дія закону є ширшим поняття, аніж його застосування, оскільки закон діє поза процедурою його застосування. В теорії права застосування закону розуміють як діяльність компетентних суб'єктів, яка спрямована на індивідуалізацію нормативно-правових приписів та створення необхідних передумов для їх реалізації. Щодо поняття «дія закону» не має єдиної позиції, проте, підсумовуючи найвлучніші визначення, запропоновані в науковій літературі, зазначимо, що дію закону можна визначити як забезпечену державою здатність породжувати правові наслідки для суб'єктів-адресатів закону.

Відповідно до наведених вище визначень можна зробити висновок, що дія та чинність закону є принципово відмінними поняттями. Дію закону умовно можна визначити як категорію матеріального права, що виражає сутність впливу закону на правовідносини, які ним врегульовані, поняття ж застосування закону є ближчим до процесуального або процедурного права, оскільки це діяльність компетентних суб'єктів, що складається з певних стадій і фактично є зовнішньою формою такого впливу.

Отже, можна зробити висновок, що в юридичній літературі, не зважаючи на значну увагу до питання чинності та дії закону єдиної позиції щодо цих понять не досягнуто, проте, на нашу думку, переконливішою та обґрунтованішою є позиція, відповідно до якої, чинність та дія закону розглядаються як самостійні поняття.

Щодо співвідношення понять чинності та дії індивідуальних адміністративних актів можна констатувати, що ситуація є ще більш не визначеною, адже це питання, на відміну від питання чинності та дії законів, не було предметом розгляду Конституційного Суду України, а законодавство з приводу цього питання є надто поверхневим і неоднозначним.

Так, наприклад, у ч. 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» міститься таке положення: «акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень,

набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший строк введення їх у дію» [61]. Отже, поняття «чинності» та «дії» акта фактично ототожнюються. В інших законах вживається лише поняття чинності або дії акта. Така термінологічна та понятійна невизначеність негативно впливає на практику застосування індивідуальних адміністративних актів.

Як зазначалося вище, за аналогією із законами питання чинності та дії індивідуальних адміністративних актів потрібно розглядати як самостійні поняття. Чинність індивідуальних адміністративних актів необхідно розуміти як необхідну передумову дії цих актів, що дозволяє говорити про акт як явище правової дійсності. Проте, лише з моменту початку дії акта він починає тягнути за собою юридично значимі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання [138, с. 122].

Якщо не розмежовувати поняття чинності та дії акта, у випадку якщо прийнятий акт вступає в дію в майбутньому, цей акт важко було б відрізнити від проекту акта, оскільки згідно з цією позицією прийнятий акт, який не вступив в дію, не має жодного правового значення. Проте очевидно, що прийнятий акт, який набув чинності, принципово відрізняється від проекту акта, адже він володіє юридичною силою та з цього моменту можуть вчинятися певні заходи, необхідні для введення його в дію.

У сучасному українському законодавстві щодо набуття чинності індивідуальних адміністративних актів застосовується загальне правило, за яким акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Проте, в деяких законах закріплені спеціальні процедури набуття чинності актами. Так, наприклад, у ч. 4 ст. 19 Закону України «Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» зазначається, що індивідуальні акти національної ради України з питань телебачення та радіомовлення не пізніше наступного дня після їх прийняття оприлюднюються на офіційному веб-сайті Національної ради, передаються для оприлюднення у друкованих засобах масової інформації Національної ради і набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено в самому акті, але не раніше дня їх оприлюднення [139].

Відповідно до цього закону, індивідуальні акти Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення набувають чинності не з моменту їхнього прийняття, а з моменту їх оприлюднення, якщо інше не передбачено в самому акті. При такому формулюванні закону не зрозуміло, яке правове значення має акт, який є прийнятим, проте ще не оприлюднений. Для уникнення такої невизначеності необхідно використовувати, окрім поняття чинності, поняття дії актів. При застосуванні обох цих понять таке положення закону мало б бути сформульовано так, що акти індивідуальної дії Національної ради телебачення та радіомовлення набувають чинності з моменту їх прийняття, проте вступають в дію з моменту їх оприлюднення.

Що ж стосується дії індивідуальних адміністративних актів, то варто зазначити, що такий термін практично не вживається в законодавстві України або фактично ототожнюється з чинністю індивідуальних адміністративних актів, так як це закріплено в аналізованому вище Законі України «Про місцеві державні адміністрації». З іншого боку, хоча в багатьох законах України передбачено обов'язок доведення актів до їх адресатів, проте у вітчизняному законодавстві не вказано, яке саме правове значення мають такі дії та не визначено цей момент як момент вступу акта в дію, що є значною прогалиною в законодавстві України.

Отже, запропонована нами концепція співвідношення понять чинності та дії сприятиме підвищенню рівня правового регулювання та практики застосування індивідуальних адміністративних актів. Процедурні особливості прийняття та доведення актів до відома адресатів будуть проаналізовані в наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

Окрім співвідношення понять чинності та дії актів не менш важливим є з'ясування змісту поняття юридичної сили індивідуальних адміністративних актів. У науковій літературі поняття чинності та юридичної сили часто не розмежовуються, що на нашу думку є помилковою позицією, оскільки юридична сила акта виникає з моменту його прийняття, тобто коли акт починає існувати і таке поняття не є тотожним поняттю «чинність» чи «дія акта». Визначення поняття «юридична сила акта» є однією з найбільш дискусійних проблем

юридичної науки та водночас ключовим поняттям для розуміння сутності термінів «чинність» та «дія» індивідуального адміністративного акта.

Існує плюралізм думок з приводу того, що саме слід розуміти під терміном «юридична сила». Цей термін часто вживається для позначення зовсім різних понять. Так, на думку Ю. М. Старілова та Б. В. Россинського, під юридичною силою акта розуміється реальність практичного використання цієї правової форми управлінської діяльності в рамках системи публічного управління [46, с. 455].

У підручнику з теорії держави і права під редакцією В. В. Лазарева зазначається, що юридична сила є основним критерієм віднесення акта до того чи іншого виду; вказує на місце акта, його значення, його верховенство чи підлеглість, залежить від положення і ролі органу, що видав акт, від його повноважень і компетенції, якою він наділений за чинним законодавством [140, с. 144].

Ю. А. Тихомиров вважає, що юридична сила правових актів є обов'язковою вимогою відповідності актів нижчих органів держави, актам вищих органів, актів одного виду актам іншого виду [141, с. 111].

В. А. Толстік зазначає, що поняття «юридична сила» може розглядатися в двох аспектах: «з одного боку, як властивість правових актів реально діяти, фактично породжувати юридичні наслідки. У цьому сенсі говорять про вступ в дію, призупинення дії, припинення дії нормативного правового акта або його частини. З іншого боку, як співвідношення правових актів між собою, що виражає ступінь підпорядкованості одного акта актам інших органів, а значить, і його місце в ієрархічній структурі законодавства» [142, с. 21].

На думку А. А. Белкіна, володіння актом силою – це збереження одного разу вираженого в установленому порядку волевиявлення компетентного суб'єкта правотворчості з приводу виданого ним акта. На відміну від володіння силою, дія акта – це поведінка адресатів акта відповідно до встановлених у ньому норм [143, с. 5].

Підсумовуючи вищенаведені визначення юридичної сили необхідно зазначити, що одним з найпоширеніших визначень юридичної сили є визначення

її як властивості, що визначає співвідношення різних актів між собою, їхнє місце в системі правових актів, підпорядкованість одних актів іншим.

Важко не погодитися з тим, що один з проявів юридичної сили полягає в їх співвідношенні з іншими правовими актами. Проте, порівнювати правові акти між собою можна лише в тому випадку, якщо вони вже володіють юридичною силою і необхідно визначити лише ступінь їхньої юридичної сили. Так, проект акта не можна порівнювати з діючим актом, оскільки перший не володіє юридичною силою. Саме юридична сила є тією властивістю акта, яка дозволяє відмежувати його від проекту і набувається актом з моменту його прийняття.

Оскільки співвідношення актів є лише одним з проявів юридичної сили, при визначенні поняття юридичної сили обмежуватися лише вказівкою на один з аспектів цього поняття було б не вірно. В зв'язку з цим, інший, не менш важливий, аспект вказаного поняття полягає в тому, що юридична сила актів – це їхня властивість безпосередньо впливати на обов'язки, права та свободи осіб, яких цей акт стосується, що проявляється в їх здатності діяти. Тобто, дію акта теж не можна ототожнювати з юридичною силою, а потрібно розглядати лише як один з способів її прояву.

Отже, набуття індивідуальним адміністративним актом юридичної сили означає набуття ним властивості діяти, спричиняти виникнення, зміну або припинення прав та обов'язків. Введення акта в дію означає реалізацію цієї властивості при відповідних умовах.

Хоча в законодавстві України і поняття юридичної сили індивідуальних актів, і момент набуття актами юридичної сили не визначено, необхідність встановлення процедури доведення індивідуальних актів до відома їх адресатів впливає з аналізу практики Конституційного суду України. Так, у третьому абзаці підпункту 3.1 пункту 3 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 29 червня 2010 року у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» зазначається, що одним із елементів

верховенства права є принцип правової визначеності, в якому стверджується, що обмеження основних прав людини та громадянина і втілення цих обмежень на практиці допустиме лише за умови забезпечення передбачуваності застосування правових норм, встановлених такими обмеженнями [144].

Отже, для забезпечення передбачуваності застосування правових норм процедура прийняття та, найголовніше, доведення до відома індивідуальних адміністративних актів (передусім обтяжуючих) повинна бути врегульована на законодавчому рівні.

Окрім цього, така процедура повинна бути визначена достатньо ясно та повно, адже відповідно до другого абзацу підпункту 5.4 пункту 5 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України від 22 вересня 2005 року у справі № 5-рп/2005 про постійне користування земельними ділянками зазначається, що із конституційних принципів рівності і справедливості випливає вимога визначеності, ясності і недвозначності правової норми, оскільки інше не може забезпечити її однакове застосування, не виключає необмеженості трактування у правозастосовній практиці і неминуче призводить до сваволі [145].

Правове регулювання процедури доведення нормативно-правових та індивідуальних актів залишається на дуже низькому рівні, проте варто зазначити, що в ст. 57 Конституції України закріплено положення про те, що закони та інші нормативно-правові акти, які визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними.

Аналогічне правило повинно бути встановлено і щодо індивідуальних актів, оскільки відповідно до принципу правової визначеності, який є невід'ємною складовою принципу верховенства права, закріпленого в статті 8 Конституції України, повноваження органів публічної адміністрації щодо приватних осіб повинні бути врегульовані законом з метою забезпечення передбачуваного становища приватних осіб та уникнення свавільного обмеження чи позбавлення прав і свобод цих осіб.

У більшості правових систем адміністративне рішення, що не було повідомлене у встановленому порядку, не вважається недійсним, але воно не має

юридичної сили для зацікавленої особи, яку не було повідомлено про прийняття такого рішення [146, с. 14].

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можемо констатувати, що індивідуальний адміністративний акт володіє юридичною силою з моменту його прийняття. Проте, у зв'язку з необхідністю дотримання процедури повідомлення адресата про цей акт або іншої передбаченої законом процедури введення акта в дію він стає обов'язковим для особи тільки з моменту виконання цієї процедури.

З цього приводу Ф. Ф. Яхін зазначає, що не може бути одна і та ж юридична сила в акта в момент його прийняття, коли адресати акта ще не інформовані про його зміст, і в момент, коли він доведений до відома адресатів [88, с. 77]. На нашу думку, така позиція є обґрунтованішою та дозволяє повніше розкрити сутність поняття юридичної сили. Оскільки вітчизняне адміністративне право практично не приділяє уваги цьому питанню, тому варто проаналізувати доктринальні джерела та досвід правового регулювання зарубіжних країн, де вже вироблено певні підходи для вирішення окресленого питання.

В адміністративно-правовій доктрині Бельгії та Франції, силу якою володіє акт з моменту набуття ним чинності і до його вступу в дію, називають «*force exécutoire*», дослівний переклад цього терміна українською мовою звучить – «виконавча сила».

Сутність цього поняття можна виразити так: «виконавча сила» акта означає, що він ще не став обов'язковим для осіб, яких він стосується, проте він може зобов'язувати адміністрацію до вчинення тих чи інших дій для його ефективного виконання.

Так, у бельгійській адміністративній науці наводиться таке роз'яснення щодо розуміння «виконавчої сили» нормативно-правових актів, яке за аналогією можна застосувати і до індивідуальних актів: «адміністративний орган має можливість за допомогою нормативного акта, прийнятого відповідно до ще не опублікованого декрету, забезпечити виконання цього декрету. Будь-яке інше застосування нормативного акта, який ще не опублікований, вважається передчасним і недійсним у зв'язку з перевищенням влади» [147, с. 66].

Аналогічний термін, який теж вживається для визначення сили акта з моменту набуття ним чинності та до набуття ним обов'язкової сили, називається – потенційною юридичною силою. На нашу думку, доцільніше використовувати термін «потенційна сила», оскільки термін «виконавчий» є досить поширений у юридичній термінології і, як правило, відноситься до примусового виконання рішень, тобто в такому випадку може скластись хибне враження, що адміністративний орган з моменту набуття актом «виконавчої сили» одразу отримує право вчиняти необхідні заходи для примусового виконання рішення.

Отже, якщо набуття актом сили пов'язується з повідомленням адресата, то йдеться про набрання ним обов'язкової сили. Коли ж зазначається, що акт набирає чинності з моменту підписання, то можна говорити лише про потенційну (виконавчу) силу акта. Проте, варто врахувати, що адресат індивідуального акту, який отримує на підставі цього акта лише права, може їх набувати з моменту видання такого акта, але якщо на нього покладаються обов'язки чи заборони, то такий акт набуде обов'язкової сили лише з моменту доведення його змісту до відома адресата.

Акт, який прийнятий адміністративним органом і відповідно володіє юридичною силою, проте в установленому порядку не доведений до відома адресатів, не може впливати на їхню поведінку, тобто, не володіє обов'язковою силою. Лише з моменту появи в акта обов'язкової сили він починає впливати на права, обов'язки та законні інтереси осіб, яких він стосується. Тільки при наявності обов'язкової сили акта він діє. Варто ще раз наголосити, що дія акта та його обов'язкова сила не є тотожними поняттями. Акт вступає в дію з моменту, коли він безпосередньо впливає на обов'язки, права та свободи адресатів акта. У свою чергу, обов'язкова сила, як один з аспектів юридичної сили означає збереження волевиявлення адміністративного органу з приводу прийнятого ним акта, яке належно доведене до відома осіб, яких цей акт стосується. Тобто, дія акта є похідною від обов'язкової сили і зумовлена нею.

Підсумовуючи вищенаведені теоретичні положення, можна зробити висновок, що поняття юридичної сили є одним з найважливіших та багатогранних

понять, які стосуються індивідуальних актів та правових актів взагалі. Саме тому, на нашу думку, доцільно розглядати поняття юридичної сили в таких трьох аспектах: 1) потенційна сила (виконавча сила), яка виникає в акта з моменту його прийняття і набуття ним чинності; 2) обов'язкова сила, яка виникає з моменту виконання процедури повідомлення про акт особу, якої він стосується, або іншої передбаченої законом процедури; 3) співвідношення індивідуального адміністративного акта з іншими актами.

Індивідуальні адміністративні акти існують у часі та просторі і, як засоби правового регулювання, діють на певних осіб. Ці три параметри дії: час, простір та коло осіб визначають сферу дії індивідуальних адміністративних актів.

Дія адміністративно-правових актів у просторі охоплює територію, на яку ця дія поширюється, але адресатом правових актів є не сама територія, а особи, які на ній знаходяться. Варто зауважити, що цей параметр (межа) дії актів є більш актуальним для нормативно-правових актів, а не для індивідуальних, оскільки в індивідуальних актах, як правило, адресат чітко визначений у самому акті. Особливою ознакою індивідуальних адміністративних актів є їх індивідуальний характер, тобто, спрямованість на вирішення конкретних питань адміністративної діяльності, а тому сфера дії цих актів за колом осіб та в просторі не є дискусійним питанням у науковій літературі [47, с. 157].

Натомість, дія індивідуальних адміністративних актів у часі є одним з найскладніших питань в адміністративному праві. Момент набуття актом обов'язкової сили та відповідно початок його дії в більшості правових систем, як правило, пов'язується з виконанням процедури доведення його до відома осіб, яких він стосується, якщо мова йде про обтяжуючі акти та з моментом прийняття акта, якщо це стосується сприяючих актів. Влучно зазначає В. П. Тимошук, що адміністративний акт може бути негативним (несприятливим) для особи, і вона повинна якнайшвидше знати про прийняття такого акта та мати змогу його оскарження, тому негативно треба оцінювати ситуацію, коли особа дізнається про прийнятий адміністративний акт одночасно з його виконанням. І саме така

ситуація є можливою, якщо орган влади не має обов'язку своєчасно повідомляти особі про прийняття адміністративного акта [47, с. 154].

Отже, обов'язок повідомляти осіб про прийняття щодо них індивідуального адміністративного акта закріплений в законодавстві більшості Європейських та пострадянських країн, оскільки виконання такої процедури є гарантією дотримання прав та свобод осіб, яких цей акт стосується [148, с. 153].

Також необхідно зазначити, що акт може починати діяти не з моменту його доведення до відома, а з більш пізнього моменту, якщо таке передбачено законодавством чи самим індивідуальним адміністративним актом.

Припинення дії індивідуальних адміністративних актів є заключним елементом його дії в часі [49, с. 157]. Використання органами права припинити дію індивідуальних актів може призвести до зловживання цим правом і тому, перспектива правового регулювання припинення дії індивідуальних актів залишається найпроблемнішим питанням правозастосування сьогодення [149, с. 93].

Припинення дії індивідуального адміністративного акта можна розглядати як момент, з якого стає неможлива його реалізація, тобто він перестає впливати на права, обов'язки та законні інтереси осіб. У зв'язку зі значною практичною значущістю та враховуючи специфіку питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів, вважаємо за доцільне розглянути це питання в окремій частині дисертаційного дослідження.

Встановлення чітких меж дії індивідуальних адміністративних актів сприяє гарантуванню прав і свобод приватних осіб та дотриманню принципу правової визначеності.

2.2 Прийняття індивідуальних адміністративних актів

В Українській науці адміністративного права питання прийняття індивідуальних адміністративних актів є достатньо актуальним і найчастіше розглядається як вид або частина адміністративного процесу, хоча останнім часом

усе частіше вчені у галузі адміністративного права висловлюють позицію, що це питання має розглядатися як складова адміністративної процедури. У зв'язку з цим, ключове значення для детального та глибокого аналізу питання прийняття індивідуальних адміністративних актів має з'ясування співвідношення понять: «адміністративний процес» та «адміністративна процедура».

Питанням, пов'язаним з дослідженням адміністративного процесу були присвячені численні праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених, проте не зважаючи на тривале дослідження вказаної проблеми досі не має загально визнаного підходу до розуміння категорії адміністративний процес.

Вченими у сфері адміністративного права розроблено цілу низку підходів до розуміння поняття «адміністративний процес», з-поміж яких можна виділити принаймні три найпоширеніші.

Перший підхід має назву «юрисдикційний» і передбачає, так зване, вузьке розуміння адміністративного процесу. Відповідно до такого підходу, адміністративний процес – це діяльність з розгляду справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу. У такому розумінні адміністративний процес наділений лише правоохоронним (юрисдикційним) змістом і, тому, часто позначається терміном «адміністративно-юрисдикційний процес» [65, с. 196]. Практично аналогічне визначення адміністративного процесу у вузькому розумінні закріплено у Юридичній енциклопедії, а саме як регламентований законом порядок діяльності органів (службових осіб) адміністративної юрисдикції та судових установ з розгляду справ про адміністративні правопорушення» [42, с. 53]. Прихильниками вказаного підходу є такі науковці як Н. Г. Саліщева [150, с. 12–16], А. Ю. Якімов [151, с. 6], А. П. Ключниченко [152, с. 37] та інші.

Більшість вітчизняних науковців у сфері адміністративного права дотримуються, так званого, широкого підходу до розуміння поняття «адміністративний процес». Можна стверджувати, що широке розуміння адміністративного процесу було обґрунтовано С. С. Студенікіним [153, с. 5–60] ще в 1949 році та в подальшому знайшло свій розвиток у численних працях

вчених у галузі адміністративного права, зокрема таких як: В. Д. Сорокін [154], Д. М. Бахрах [155, с. 605–606], М. М. Тищенко, О. М. Бандурка [16, с. 12], Ю. П. Битяк [156, с. 203–213], В. К. Колпаков [157, с. 363] та інших.

Відповідно до широкого підходу адміністративний процес – фактично охоплює собою всю діяльність органів публічної адміністрації, тобто управлінський підхід передбачає поширення поняття адміністративного процесу не тільки на юрисдикційну, а й на регулятивну, тобто на всю нормотворчу та правозастосовну діяльність адміністративних органів [158, с. 165].

Оскільки, наведене вище визначення не охоплює вирішення адміністративно-правових спорів судами, в науковій літературі таку концепцію часто називають управлінською концепцією адміністративного процесу.

Прихильником такого підходу виступає В. К. Колпаков, який визначає адміністративний процес як діяльність виконавчо-розпорядчих органів з реалізації матеріальних норм адміністративного права, тобто як порядок реалізації адміністративно-правових норм під час вирішення конкретних управлінських справ [20, с. 315]. Окрім цього, на думку вченого, власне широке розуміння адміністративного процесу відповідає сучасним нормам розвитку правової науки і втіленим у Концепції адміністративної реформи України принципам трансформації публічного управління в дієвий інструмент реалізації громадянами своїх прав і свобод, інструмент захисту людини від неправомірних дій і адміністративних актів із боку органів управління і їхніх службовців [157, с. 363].

Останнім часом у зв'язку з активним розвитком адміністративного судочинства усе частіше визначення адміністративного процесу в широкому розумінні почало включати в себе і судовий порядок вирішення адміністративних спорів. Так, І. П. Голосніченко визначає адміністративний процес як врегульований адміністративно-процесуальними нормами порядок вирішення індивідуальних справ відповідними органами держави, їхніми посадовими особами при здійсненні функцій державної виконавчої влади, а також спорів, що виникають між органами державної виконавчої влади, їхніми посадовими особами та іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин» [18, с. 46].

Хоча з цього визначення важко зробити однозначний висновок, чи включається автором в поняття адміністративний процес судовий розгляд адміністративних спорів, проте, свідчення такого широкого розуміння адміністративного процесу впливає з аналізу іншої праці вченого, в якій він пропонує розрізняти дві частини адміністративного процесу: адміністративно-процедурну (прийняття адміністративних актів) та адміністративно-юрисдикційну (розгляд справ про адміністративні правопорушення, адміністративне оскарження та адміністративне судочинство) [159].

Тривалий час основна увага вчених у сфері адміністративного права зосереджувалась на дискусії з приводу доцільності розглядати адміністративний процес у широкому чи в вузькому розумінні, проте упродовж останніх років серед науковців сформулювався третій підхід до розуміння адміністративного процесу, який умовно можна назвати судочинним. Сутність такого підходу полягає в тому, що адміністративний процес ототожнюється з адміністративною юстицією, формою правосуддя. Водночас у науковій літературі зустрічається визначення адміністративного процесу як судового розгляду адміністративно-правових спорів.

Таке розуміння адміністративного процесу закріплено в працях Ю. С. Педька [160], В. П. Тимощука [47, с. 44] та Т. О. Коломоєць [19, с. 233]. Аналогічний підхід закріплено в законодавстві України, що зокрема, впливає з абзацу 5 частини 1 статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України, де зазначено, що адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [53]. Окрім цього, на користь саме такого підходу до розуміння адміністративного процесу свідчить те, що термін «процес» традиційно вживається для позначення судового розгляду справ, до прикладу, цивільний процес, кримінальний процес. У зв'язку з цим, при застосуванні такої правової категорії як «процес» необхідно враховувати не лише специфіку адміністративного права, а й брати до уваги те, що право повинно становити єдину систему і правові категорії в різних галузях права не повинні суперечити один одному та загальній теорії права.

Отже, як правило у вітчизняній адміністративно-правовій науці питання прийняття індивідуальних адміністративних актів розглядалося в межах адміністративного процесу у його широкому значенні. Проте, на нашу думку, найобґрунтованішим та доцільним є вживання категорії «адміністративний процес» для позначення судового розгляду адміністративно-правових спорів, тобто адміністративного судочинства.

З цього випливає, що інші види діяльності публічної адміністрації, зокрема прийняття індивідуальних адміністративних актів, не входять у структуру адміністративного процесу, в зв'язку з чим необхідним є використання інших категорій для позначення цієї діяльності.

На нашу думку, такою категорією може бути – «адміністративна процедура». Про доцільність використання саме цього терміна свідчать доктрина та законодавство багатьох зарубіжних країн і тенденції розвитку вітчизняного адміністративного законодавства, зокрема, проект кодексу від 3 грудня 2012 року, предметом регулювання якого є відносини, щодо прийняття та виконання адміністративних актів, який мав назву – Адміністративно-процедурний кодекс України [57].

Заслуговує на увагу позиція висловлена В. О. Тарасовим, який вважає, що процесуальна форма діяльності є характернішою для судових органів. Діяльність інших державних органів і правоохоронна, й оперативно-виконавча, містить лише деякі риси процесу і тут правильно говорити не про процес, а про процедуру в їх діяльності. Між поняттями «процес» і «процедура» різниця не тільки в термінології, а й у тій формі, в якій підлягає розв'язанню конкретна справа. Процедура – це тільки початкова форма урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, яка називається процесом. Якщо допустити змішування питань, які розглядаються, то знецінюється поняття «процес» у тому соціальному, юридичному сенсі, який історично склався в законодавстві, на практиці і в науці [161, с. 41].

З огляду на вищевикладене, питання прийняття індивідуальних адміністративних актів повинно розглядатися не в межах адміністративного

процесу, а як складова адміністративної процедури. З системного аналізу пропонуваного в науці адміністративного права визначень поняття «адміністративна процедура», можна дійти висновку, що більшість вітчизняних науковців у сфері адміністративного права погоджуються, що адміністративна процедура це: по-перше, – діяльність органів публічної адміністрації, по-друге, – це діяльність врегульована нормами права, по-третє це діяльність, яка стосується лише вирішення індивідуальних адміністративних справ, тобто прийняття нормативно-правових актів виключається з адміністративної процедури. Повністю погоджуючись з першими двома характеристиками адміністративної процедури, вважаємо, що прийняття нормативно-правових актів також повинно включатися в це поняття. Варто зазначити, що хоча прийняття нормативно-правових актів і має суттєві відмінності від прийняття індивідуальних адміністративних актів, проте, й укладення адміністративних договорів є принципово відмінною формою діяльності, що не перешкоджає розглядати ці поняття в межах адміністративної процедури, а, отже, прийняття нормативно-правових актів цілком закономірно повинно входити до цього поняття. На нашу думку, найбільш вдалим та повністю виправданим є формулювання адміністративної процедури запропоноване А. М. Школиком, як закріпленого нормами адміністративного права порядку вчинення дій органами публічної адміністрації [60, с. 123].

З іншого боку, необхідно зазначити, що процедура прийняття індивідуальних адміністративних актів сьогодні є основним видом адміністративної процедури, адже такі форми діяльності як прийняття нормативно-правових актів та укладення договорів є не настільки поширеними як прийняття індивідуальних адміністративних актів.

Доводиться констатувати, що сьогодні процедуру прийняття індивідуальних адміністративних актів врегульовано на дуже низькому рівні, а загальне процедурне законодавство, в якому було б достатньо детально визначено це питання, досі відсутнє, хоча в більшості європейських країн прийнято адміністративно-процедурні акти загального характеру, що діють вже протягом

тривало часу. У зв'язку з цим, органи публічної адміністрації в Україні часто самі встановлюють правила прийняття індивідуальних адміністративних актів для себе. Така ситуація призводить до того, що органи публічної адміністрації максимально спрощують власні вимоги до процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів, що, своєю чергою, негативно впливає на права та законні інтереси приватних осіб.

Надзвичайно актуальним є прийняття закону, в якому встановлювалась би єдина для всіх адміністративних органів процедура (модель) прийняття індивідуальних адміністративних актів.

Процедура прийняття індивідуальних адміністративних складається з певних стадій, проте у вітчизняній доктрині відсутній загальновизнаний підхід до визначення змісту та переліку цих стадій. Окрім цього, в більшості наукових праць, що стосуються цього питання, в основному, звертається увагу на те чи прийняття індивідуальних адміністративних актів потрібно розглядати в межах адміністративного процесу чи адміністративної процедури, а питання послідовності дій, необхідних для прийняття цих актів, залишається поза увагою або обмежується формальним переліком певних стадій без жодного обґрунтування виділення саме таких стадій. Проте, науково обґрунтоване визначення стадій прийняття індивідуальних адміністративних актів має ключове значення для розуміння сутності процедури прийняття цих актів.

В адміністративно-правовій літературі стадія, розглядається, переважно, як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату [162, с. 93].

Так, Є. О. Дегтярьова, аналізуючи ознаки стадій адміністративно-юрисдикційної процедури, зазначає, що кожна стадія має відносно самостійне, але підпорядковане загальній меті процесуальне завдання, що зумовлює, з одного боку, належність стадії до загальної системи процесу, а з іншого – якісні особливості стадії як досить самостійного явища [163, с. 18].

Отже, під стадією процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів необхідно розуміти логічну послідовність дій, об'єднаних єдиною метою, здійснюваних у логічній послідовності і встановлених часових межах.

У науковій літературі існують різноманітні погляди щодо того, які стадії процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів необхідно виділяти. Так, у підручнику «Адміністративне право України», за загальною редакцією В. Б. Авер'янова виділяються такі стадії порядку прийняття правових актів управління:

- 1) підготовка акта;
- 2) прийняття рішення;
- 3) доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб [15, с. 287–288].

На думку А. М. Школика, процедури, під час яких приймають індивідуальні адміністративні акти, можна поділити на такі стадії:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка та розгляд адміністративної справи;
- 3) прийняття індивідуального адміністративного акта;
- 4) оскарження індивідуального адміністративного акта;
- 5) виконання індивідуального адміністративного акта [60, с. 129].

У підручнику за загальною редакцією Ю. П. Битяка визначено такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

1. Стадія аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху. Фактично, ця стадія становить собою порушення адміністративної справи.

2. Стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення.

3. Стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер.

4. Стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру [156, с. 213].

На думку В. П. Тимощука, процедура прийняття адміністративних актів складається з таких стадій:

1. Ініціювання та відкриття провадження.
2. Підготовка адміністративної справи до розгляду та вирішення.
3. Розгляд та вирішення адміністративної справи (прийняття адміністративного акта).
4. Оскарження адміністративного акта (факультативна стадія) [47, с. 73].

Дослідниця адміністративної процедури Російської Федерації Є.О. Дегтярьова зазначає, що адміністративні процедури індивідуального регулювання реалізуються в рамках чотирьох стадій адміністративного процесу:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) встановлення фактичної та юридичної основи справи;
- 3) розгляд справи по суті компетентним органом і прийняття рішення у справі;
- 4) оскарження рішення у справі.

При цьому, стадія оскарження рішення є факультативною, а пропонована окремими авторами як самостійна стадія виконання рішення – відсутня [163, с. 18].

Розглянувши наведені вище позиції спробуємо проаналізувати детальніше стадії, що виділяються вченими. Так, на нашу думку, виділення стадії оскарження індивідуальних адміністративних актів є помилковим, оскільки оскаржити можна лише вже прийнятий акт, тобто оскарження акту знаходиться поза процедурою його прийняття. Окрім цього, в позиції авторів, які пропонують виділяти цю стадію, є очевидна суперечність, адже, якщо прийнятий адміністративним органом акт не буде оскаржено впливатиме, що такий акт не можна було б вважати прийнятим. Такий абсурдний висновок суперечить і теорії права, і

адміністративній практиці. Тому виділення в процедурі прийняття індивідуальних адміністративних актів такої стадії як оскарження акта (рішення) є необґрунтованим.

У цьому контексті цікавою є думка висловлена В. П. Тимощуком, який вважає, що є певні аргументи на користь того, щоб розглядати оскарження як стадію прийняття акта і як окрему процедуру. Отже, В. П. Тимошук зазначає, що перша позиція має право на існування, оскільки адміністративна скарга не виникає «відірвано» (незалежно) від провадження у «першій інстанції». Тобто, кожній скарзі передують (мають передувати) усі інші стадії, описані вище. Крім того, з формально юридичної точки зору розгляд скарги в адміністративному порядку також завершується прийняттям адміністративного акта. З іншого боку, зміна в адміністративному оскарженні суб'єктного складу, статусу учасників провадження, завдань тощо дає нам підстави стверджувати про адміністративне оскарження також як про окремий вид адміністративної процедури [47, с. 71–72].

Отже, В. П. Тимощуком наводиться два аргументи, які свідчать про те, що оскарження можна розглядати як стадію прийняття акту. Першим аргументом є те, що адміністративне оскарження пов'язане з усіма попередніми стадіями прийняття акту, а другий аргумент полягає в тому, що в результаті адміністративного оскарження теж приймається акт.

На нашу думку, ці аргументи доводять лише те, що адміністративний акт може бути оскаржено виключно після його прийняття, а також те, що процедура оскарження акту може розглядатися як вид процедури прийняття адміністративних актів, оскільки в її результаті приймається індивідуальний адміністративний акт. Отже, наведені вище твердження не доводять, що оскарження є стадією прийняття адміністративного акту і тому, на нашу думку, немає підстав розглядати оскарження акта як стадію процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів.

Ще однією дискусійною стадією, яка виділяється багатьма науковцями є виконання індивідуального адміністративного акта. В науковій літературі переважно звертається увага на важливість цієї стадії та зазначається, що це

заклучна і вирішальна стадія, без якої всі попередні стадії не мають жодного значення і залишаються лише формальністю. В цьому питанні варто звернути увагу на те, що важливість виконання акта є беззаперечною та часто необхідною умовою реалізації прийнятого акта, проте це не свідчить, що такі дії є стадією адміністративної процедури прийняття індивідуального адміністративного акта. Навпаки, переконливішою є позиція, відповідно до якої виконання акта не може розглядатися як стадія його прийняття, адже очевидно, що виконуватися може лише прийнятий акт.

На нашу думку, місце процедури виконання індивідуального адміністративного акта є аналогічним до місця процедури виконання рішень судів. Аналогія в цьому випадку є цілком виправданою, адже рішення суду, наприклад, у цивільній справі – це індивідуальний акт, який приймається судом, а індивідуальний адміністративний акт – це індивідуальний акт, який приймається адміністративним органом, тобто характер актів є досить схожий.

У цивільному процесуальному праві, як і в інших процесуальних галузях права, виконання рішення прийнятого судом не є стадією прийняття рішення, а розглядається як провадження, що може бути здійснене вже після прийняття рішення і набуття ним законної сили. Відповідно до ч. 1 ст. 209 Цивільного процесуального кодексу України, суди ухвалюють рішення іменем України негайно після закінчення судового розгляду [55]. Тобто, ухвалення рішення жодним чином не ставиться в залежність від його виконання, окрім цього питанню виконання рішень суду присвячено окремий розділ у Цивільному процесуальному кодексі України, що свідчить про те, що виконання рішення можна розглядати як стадію цивільного процесу, проте не як стадію прийняття рішення суду.

Отже, аналогічна позиція має використовуватися і щодо процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів, тобто виконання індивідуальних адміністративних актів не може розглядатися як стадія їх прийняття.

Іншою стадією, яка часто зустрічається у працях присвячених адміністративному праву, є стадія доведення акта до відома виконавців та заінтересованих осіб. На нашу думку, виділення такої стадії є помилковим, адже з самої назви стадії випливає, що здійснюється доведення до відома вже прийнятого акта, а не його проекту. Отже, доведення до відома акта є необхідною передумовою вступу його в дію, проте не може розглядатися стадією його прийняття.

Враховуючи вищенаведене визначення стадій прийняття індивідуальних адміністративних актів та проаналізувавши перелік стадій, що пропонуються у науковій літературі, обґрунтованим є виділення таких стадій процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) вирішення адміністративної справи.

Отже, першою стадією процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів, яка в тому чи іншому формулюванні виділяється практично всіма вченими в сфері адміністративного права, є порушення адміністративної справи. Традиційно в науковій літературі зазначається, що на цій стадії збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху [15, с. 488].

Так, Д. М. Бахрах пропонує в межах цієї стадії розглядати три етапи: правової ініціативи, аналізу ситуації і варіантів правового впливу на неї, підготовки проекту рішення [155, с. 607–608].

Оскільки, завдання цієї стадії полягає у перевірці підстав, необхідних для порушення адміністративної справи, тому, на нашу думку, підготовка проекту акта та аналіз ситуації і варіантів правового впливу здійснюватиметься на наступних стадіях процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів. На стадії порушення справи адміністративний орган повинен визначити чи існують юридичні та фактичні підстави для цього.

Порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, за чиєю ініціативою це відбувається. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися з ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу з заявою, або з ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган повинен перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи у цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо [47, с. 69].

Так, наприклад, постановою Пенсійного фонду України прийнято порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». В пункті 4.2. цього порядку визначено достатньо вичерпний перелік дій, які зобов'язаний вчинити орган, що призначає пенсію при прийманні документів від заявника, тобто, іншими словами, перед безпосереднім розглядом справи і прийняттям рішення цей орган зобов'язаний вчинити певні дії, які стосуються перевірки заяви і документів поданих заявником, а саме:

- 1) перевіряє правильність оформлення заяви, відповідність викладених у ній відомостей про особу даним паспорта та документам про стаж;
- 2) перевіряє зміст і належне оформлення наданих документів;
- 3) перевіряє копії відповідних документів, фіксує й засвідчує виявлені розбіжності (невідповідності);
- 4) видає пам'ятку пенсіонеру, копія якої зберігається у пенсійній справі [164].

Лише після вчинення всіх вказаних дій, орган, що призначає пенсію, розглядає подані документи та приймає рішення про призначення пенсії.

Отже, з аналізу змісту цього порядку випливає, що в процедурі призначення пенсії можна виділити окремі стадії з самостійними завданнями, перша з яких полягає в дослідженні правильності та достатності поданих документів і лише

після проходження цієї стадії, адміністративний орган може перейти до наступної стадії, на якій безпосередньо приймається рішення у справі.

Процедура порушення адміністративної справи за ініціативною адміністративного органу відрізняється від описаної вище, адже в цьому випадку приватні особи не звертаються до адміністративного органу, а справа порушується самим органом, проте в будь-якому випадку для вчинення таких дій в адміністративного органу мають бути юридичні та фактичні підстави для цього.

Юридичною підставою порушення адміністративної справи є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість, фактичною підставою є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу.

Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або акта на підставі якого в майбутньому може бути прийнято індивідуальний адміністративний акт.

Наступною стадією процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів є підготовка справи до розгляду. Завданням цієї стадії є створення необхідних передумов для належного розгляду справи. У зв'язку з цим на вказаній стадії адміністративний орган вирішує питання про необхідність витребування додатково матеріалів чи певних відомостей, проведення експертиз, визначення та повідомлення осіб, які повинні бути залученні до участі в справі, надання учасникам адміністративної справи можливості подання клопотань та їх розгляд тощо.

У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в Кодексі України про адміністративні правопорушення. Так в ст. 278 цього кодексу зазначено, що орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання:

- 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи;
- 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення;

3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката [105].

Аналогічні стадії визначено і щодо притягнення юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців за правопорушення у сфері містобудівної діяльності. Так, в п. 20 порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 року № 735), визначено, що посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю, до повноважень якої належить розгляд справ, під час підготовки справи до розгляду з'ясовує:

1) чи належить до її компетенції розгляд цієї справи;

2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про правопорушення у сфері містобудівної діяльності;

3) чи сповіщено суб'єкта містобудування, щодо якого складено протокол про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, про час і місце розгляду справи;

4) чи витребувані необхідні додаткові матеріали;

5) чи підлягають задоволенню клопотання (за наявності) суб'єкта містобудування, який притягається до відповідальності, або інших осіб, що беруть участь у справі [165].

Також варто звернути увагу й на те, що на цій стадії щодо певних видів актів, як правило, колегіальних органів передбачено обов'язкове вчинення таких дій, як підготовка проекту акта. Такі дії є більшою мірою характерними для процедури прийняття нормативно-правових актів, проте при прийнятті індивідуальних актів теж можуть застосовуватися.

Так, наприклад, необхідність підготовки проекту акта закріплено в ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [166]. Більш детально ця процедура описана в регламенті Кабінету Міністрів України затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950 [167] та в правилах підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 року № 870 [168].

Проаналізувавши зазначені нормативно-правові акти, можна зробити висновок, що процедура підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, в тому числі й індивідуальних, складається з таких дій: 1) розроблення проекту акта; 2) узгодження проекту; 3) проведення його правової експертизи; 4) подання проекту акта до Кабінету Міністрів; 5) підготовка проекту акта в Секретаріаті Кабінету Міністрів України.

Порядок підготовки проектів актів Президента України врегульовано положенням про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженим указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 [169]. Оскільки Президент України не є колегіальним органом, ця процедура є не такою складною, як процедура підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України, і складається з наступних дій: 1) внесення проекту акта Президента України; 2) реєстрація та опрацювання проекту акта в Секретаріаті Президента України; 3) подання проекту акта на підпис Президентові України Головою Секретаріату Президента України.

Підготовка проектів більшості індивідуальних адміністративних актів практично не врегульована в законодавстві, а тому проекти актів готуються на основі практики, що склалася в тому чи іншому органі, або на основі внутрішніх організаційних документів, прийнятих цим же органом. З цього приводу в науковій літературі цілком обґрунтовано робиться загальний висновок, що, як правило, проекти індивідуальних актів управління розробляються спеціалістами юридичних служб відповідних органів, підприємств та організацій. За необхідності проекти індивідуальних актів управління узгоджуються в установленому порядку [65, с. 173].

Наступною стадією є вирішення адміністративної справи. Це ключова стадія процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів, в ході якої адміністративним органом досліджуються всі обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в спрощеному (не формальному) або повному (формальному) порядку. За загальним правилом органи публічної адміністрації повинні максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів. А от у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується уже формальна процедура, основною відмінністю якої є проведення усних слухань [60, с. 132].

Розгляд індивідуальних адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже при такому розгляді особи, які беруть участь у розгляді справи надають пояснення, залучаються експерти, спеціалісти, досліджуються докази та інше.

За результатами розгляду справи приймається індивідуальний адміністративний акт. У колегіальних органах індивідуальні адміністративні акти, як правило, приймаються шляхом обговорення та подальшого голосування і підписання. Підписання акта може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт приймається одноособово, він підписується уповноваженою на це особою.

Останньою дією, яка вчиняється на вказаній стадії, є оформлення акту, шляхом присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру. Проте, варто зауважити, що такі дії носять організаційний характер і мають значення, передусім, для здійснення належного діловодства в органі, а не набуття чинності актом.

Зокрема, необхідність вчинення таких дій передбачено п. 27 порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 року № 244 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 року №

735), де зазначається, що постанові про накладення штрафу та постанові про закриття справи присвоюються реєстраційні номери, що складаються з порядкового номера постанови та реєстраційного номера вихідної кореспонденції органу державного архітектурно-будівельного контролю, який зазначається через скісну ризку [165].

Таким чином, можемо зазначити, що процедура прийняття індивідуальних адміністративних актів є складною та дискусійною категорією в адміністративному праві. У кожному конкретному випадку, залежно від виду акта та органу, що його приймає, перелік і зміст стадій процедури прийняття індивідуального адміністративного акту різний. Проте, проаналізувавши наукові праці, в яких висвітлено питання прийняття індивідуальних адміністративних актів, а також законодавство, що регулює цю сферу, можна зробити висновок, що загальними стадіями процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів є:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) вирішення адміністративної справи.

Питання визначення та обґрунтування загальної для всіх індивідуальних адміністративних актів процедури прийняття є надзвичайно актуальним в науці адміністративного права, а відсутність загального закону, яким була б врегульована процедура прийняття індивідуальних адміністративних актів не сприяє гарантуванню прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами. Визначення обов'язків та відповідальності адміністративних органів під час прийняття індивідуальних адміністративних актів є, на нашу думку, одним з найважливіших напрямів розвитку адміністративно-процедурного законодавства України.

2.3 Введення в дію індивідуальних адміністративних актів

Слід зауважити, що із завершенням процедури прийняття індивідуального адміністративного акта він набирає чинності, проте не у всіх випадках акт вступає

в дію. А саме з моменту вступу акта в дію можлива реалізація передбачених у ньому прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків, тобто настання тих юридично значимих наслідків, для досягнення яких приймається акт.

Розгляд питання вступу в дію індивідуальних адміністративних актів ускладнюється тим, що у вітчизняному законодавстві відсутня єдина термінологія. Так, до прикладу, в ст. 291 Кодексу України про адміністративні правопорушення використовуються терміни «набрання законної сили» та «набрання чинності» як синоніми, які фактично виражають поняття вступу акта в дію [105]. Як вже зазначалося, доцільно розглядати поняття «чинність» та «дія» акта як самостійні. В зв'язку з цим, аналізуючи законодавство, що стосується цього питання, необхідно звертати увагу не на терміни, які використовуються в законодавстві, часто зовсім необґрунтовано, а на сутність понять, які позначаються тим чи іншим терміном.

У діалектичній залежності з законодавством перебуває і доктринальне вивчення цієї проблеми, оскільки в науковій літературі поняття чинності та дії актів часто розглядаються як тотожні, або використовується лише один із термінів для позначення і поняття дії акта, і його чинності. Праці, в яких би детально досліджувалась ця проблема практично відсутні, а наявні обмежуються описуванням загальних підходів щодо сфери дії правозастосовних актів в часі, просторі та щодо кола осіб. Варто зазначити, що питання чинності та дії індивідуальних адміністративних актів на достатньо високому науковому рівні були досліджені в працях російських науковців в сфері адміністративного права: А. М. Гвоздевої [49] та Ф. Ф. Яхіна [88].

Традиційно, і у вітчизняному законодавстві, і в науковій літературі застосовується загальне правило, відповідно до якого індивідуальні адміністративні акти вступають у дію з моменту їх прийняття.

Так, наприклад, в ч. 5 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначається, що акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають

чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший строк введення їх у дію [61].

Для сприяючих актів вищенаведене правило може застосовуватися, але враховуючи принцип правової визначеності, який є одним з елементів верховенства права, не допустимою є ситуація коли обтяжуючий акт вступає в дію з моменту прийняття і особа дізнається про існування такого акта лише під час його виконання. Приватна особа, якої стосується акт має право знати про його існування та мати можливість його оскаржити.

Щодо певних видів індивідуальних адміністративних актів в законодавстві України передбачено обов'язок органу, який приймає індивідуальні акти, доводити їх до відома осіб, яких вони стосуються. Так, наприклад, в ч. 1. ст. 285 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено, що копія постанови протягом трьох днів вручається або висилається особі, щодо якої її винесено [105]. Більш детально описано процедуру доведення до відома постанов про притягнення до адміністративної відповідальності у справах про порушення митних правил. Так, відповідно до ч. 2 ст. 538 Митного кодексу України, якщо постанова органу доходів і зборів про накладення адміністративного стягнення у вигляді попередження винесена за відсутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, то копія цієї постанови протягом трьох днів з дня її винесення висилається зазначеній особі поштовим відправленням з повідомленням про вручення [170].

Незважаючи на те, що в багатьох Законах України закріплено обов'язок органу доводити до відома адресата прийнятий ним акт, проте не визначено значення цієї процедури та не зрозуміло, які правові наслідки може мати не виконання цього обов'язку. Так, до прикладу, відповідно до ч. 1. ст. 291 Кодексу України про адміністративні правопорушення постанова у справі про адміністративне правопорушення, за загальним правилом, набирає законної сили після закінчення строку на її оскарження, який відповідно до ст. 289 Кодексу України про адміністративні правопорушення становить десять днів з дня винесення постанови [105]. Отже, з аналізу вищенаведених законодавчих

приписів впливає, що згаданий вид індивідуальних адміністративних актів вступає в дію через десять днів з моменту прийняття. Недоведення ж акта до відома адресатів може розглядатися лише як поважна причина пропуску строку для його оскарження.

Як правило, в країнах з розвиненим адміністративно-процедурним законодавством, процедура доведення акта до відома особи є не просто обов'язком адміністративного органу, а й необхідною передумовою для вступу його в дію. Так, відповідно до ч. 1 пар. 61 Закону Естонії «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт вступає в силу з моменту, коли його повідомлено або доставлено адресату, якщо в адміністративному акті не передбачено більш пізній строк вступу в силу [171]. На нашу думку, процедури доведення до відома обтяжуючих актів має мати аналогічне значення і в Україні, що дозволить забезпечити реалізацію принципу правової визначеності та сприятиме гарантуванню прав та свобод приватних осіб у відносинах з адміністративними органами.

Необхідно зазначити, що така процедура може дозволити особі ухилитися (уникати) від ознайомлення з актом і тим самим чинний акт може не діяти. З метою уникнення таких випадків необхідним є визначення чітких правил доведення актів до відома осіб, яких він стосується, та правових презумпцій, які б свідчили про наявність факту доведення акта до відома цих осіб.

Однією з найпоширеніших презумпцій у законодавстві багатьох західних країн є презумпція повідомлення адресатів акта через його опублікування в пресі, аналогічна презумпція застосовується і в інших галузях права. Так, наприклад, в п. 9 ст. 74 Цивільного процесуального кодексу України ця презумпція закріплена так: «відповідач, зареєстроване місце проживання (перебування), місцезнаходження чи місце роботи якого невідоме, викликається в суд через оголошення у пресі. З опублікуванням оголошення про виклик відповідач вважається повідомленим про час і місце розгляду справи» [55]. В п. 5 ст. 59 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування та адміністративне провадження» зазначається: «письмовий адміністративний акт підлягає

обов'язковому опублікуванню, якщо адміністративному органу не відомі дані щодо осіб, яких цей акт безпосередньо стосується, а також в інших випадках, передбачених законом» [172]. Отже, суть цієї презумпції полягає в тому, що з моменту опублікування того чи іншого індивідуального акта в пресі вважається, що особа, якої він стосується, повідомлена про нього, хоч насправді це може бути і не так.

В адміністративному законодавстві України також є приклади використання цієї презумпції щодо адміністративних актів. Так, відповідно до ч. 1 ст. 56 Закону України «Про захист економічної конкуренції» рішення та розпорядження органів Антимонопольного комітету України надаються для виконання шляхом надсилання або вручення під розписку чи доведення до відома в інший спосіб. Проте, якщо вручити рішення, розпорядження, немає можливості, зокрема, внаслідок: відсутності фізичної особи за останнім відомим місцем проживання (місцем реєстрації); відсутності посадових осіб чи уповноважених представників суб'єкта господарювання, органу адміністративно-господарського управління та контролю за відповідною юридичною адресою, – рішення, розпорядження органів Антимонопольного комітету України вважається таким, що вручене відповідачу, через десять днів з дня оприлюднення інформації про прийняте рішення, розпорядження в офіційному друкованому органі (газета Верховної Ради України «Голос України», газета Кабінету Міністрів України «Урядовий кур'єр», «Офіційний вісник України», друковані видання відповідної обласної ради за останнім відомим місцем проживання чи місцем реєстрації, юридичної адреси відповідача) [129].

Слід зазначити, що й у вітчизняному, і в зарубіжному законодавстві сформувалось декілька способів доведення актів до відома осіб, яких вони стосуються, найпоширенішими серед яких є такі:

1. Оголошення (проголошення) – це усне повідомлення індивідуального адміністративного акта особі, якої він стосується. Так, наприклад, в ч. 1 пар. 41 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» закріплено, що «адміністративний акт проголошується особі, якій він

призначений або права якої зачіпає. Якщо було призначено уповноваженого, то проголошення має бути здійснено відносно нього» [58, с. 208]. Відповідно до п. 6 ст. 59 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування та адміністративне провадження» такий спосіб доведення акта до відома як оголошення може використовуватися лише щодо усного адміністративного акта і зроблено це може бути будь-якою мовою, яку розуміє адресат акта: «усний адміністративний акт опубліковується в усній формі, через оголошення його адресатові (адресатам). Усний адміністративний акт може бути оголошений будь-якою іноземною мовою, зрозумілою для його адресата» [172].

У ч. 1 ст. 91 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України від 3 грудня 2012 року зазначається, що за клопотанням особи адміністративний акт вручається їй під розписку або на прохання особи надсилається поштою, в тому числі електронною, чи з використанням інших засобів зв'язку за зазначеною нею адресою [57]. Тобто цей проект кодексу передбачає, що усний спосіб доведення акта до відома осіб може бути замінений (доповнений) врученням або надсиланням поштою, а усний адміністративний акт може бути письмово підтвердженим. Подібне положення зустрічається в багатьох аналогічних європейських законах, наприклад, в ч. 2 пар. 37 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» закріплено, що усний акт на вимогу особи має бути оформлений письмово або письмово підтверджений [58].

2. Вручення полягає у видачі особі індивідуального адміністративного акта. Як правило, надання індивідуального адміністративного акту повинно підтверджуватися розпискою. Зокрема, таке правило закріплено, щодо податкових повідомлень-рішень. Відповідно до п. 2 Порядку надіслання контролюючими органами податкових повідомлень-рішень платникам податків, податкове повідомлення рішення вважається врученим платнику податків – юридичній особі, якщо його передано посадовій особі такого платника податків під розписку [173].

3. Надсилання поштою вважається одним з найчіткіших та найзручніших способів доведення індивідуального адміністративного акта до відома осіб, яких

він стосується. Для правильного дослідження цього способу доведення до відома досить важливо визначити, що саме розуміється під виразом «надсилання поштою», адже пошта буває різною (наприклад, електронна чи «класична»). Врешті, способи надсилання теж бувають різними (наприклад, з повідомленням про вручення чи без).

У зарубіжному адміністративно-процедурному законодавстві це питання розглядається по-різному. В деяких країнах індивідуальні адміністративні акти повинні бути доведені до відома особі лише за допомогою поштових відправлень з повідомленням про вручення, в інших акт може доводитись до відома й електронною поштою. Так, до прикладу, відповідно до п. 2 ст. 59 Закону Республіки Вірменії «Про основи адміністрування та адміністративне провадження» належним повідомленням вважається повідомлення лише за допомогою рекомендованої пошти, у тому числі з повідомленням про отримання [172]. У вітчизняному законодавстві також немає єдиного підходу щодо того, як повинні надсилатися адміністративні акти. Відповідно до п. 5 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» письмове повідомлення дозвільного органу про відмову у видачі документа дозвільного характеру надається суб'єкту господарювання особисто або надсилається поштовим відправленням з описом вкладення або у випадках, передбачених законом, – в електронній формі за допомогою засобів телекомунікацій із зазначенням передбачених законом підстав для такої відмови у строк, встановлений для видачі документа дозвільного характеру [174].

Відповідно до вищенаведеного положення законодавства, орган, що прийняв рішення про відмову у видачі документа дозвільного характеру, повинен повідомити про це шляхом вручення – тобто особистого надання заявнику такого повідомлення поштою або в електронній формі, але лише у випадках, передбачених законом. Варто звернути увагу, що у випадку надсилання повідомлення поштою, таке поштове відправлення має обов'язково здійснюватися з описом вкладення.

Таке детальне визначення способу поштового надсилання є винятковим, оскільки, як правило, в вітчизняному законодавстві не визначається, як саме має здійснюватися надсилання індивідуальних адміністративних актів, нема вимог щодо здійснення поштових відправлень з описом вкладення або повідомленням про вручення.

Не чітке визначення способу надсилання індивідуальних адміністративних актів поштою створює невизначеність у відносинах адміністративних органів та приватних осіб і може дозволити адміністративним органам недобросовісно виконувати свій обов'язок щодо доведення індивідуальних адміністративних актів до відома приватних осіб.

У зв'язку з цим, в українському законодавстві, має бути визначено єдиний спосіб надсилання обтяжуючих індивідуальних адміністративних актів, який полягав би у надсиланні таких актів лише поштовим відправленням з описом вкладення та повідомлення про вручення. Адже тільки так можна беззаперечно підтвердити факт і час доведення акта до відома відповідної особи. Проте, як виняток, щодо певних категорій малозначних індивідуальних адміністративних актів може бути встановлено інший, менш складний та затратний спосіб надсилання.

Окрім вищенаведених, можна виділити ще один спосіб доведення актів до відома осіб, – публічне оголошення. Публічне оголошення з використанням дошки оголошень в адміністративному органі, або оприлюднення в офіційних засобах масової інформації застосовується у випадку, коли адміністративний орган, виходячи з необхідності ефективного дотримання публічних інтересів та прав приватних осіб, вважає опублікування акта найбільш доцільним. Цей спосіб доведення до відома може застосовуватися, якщо індивідуальний адміністративний акт хоча і видається щодо конкретної приватної особи, але при цьому може зачіпати й інтереси невизначеного числа інших осіб.

Вступ індивідуального адміністративного акта в дію може бути пов'язано не лише з моментом його доведення до відома осіб, яких він стосується, але й з впливом строку на його оскарження, до прикладу, відповідно до ч. 1. ст. 291

Кодексу України про адміністративні правопорушення постановою у справі про адміністративне правопорушення, за загальним правилом, набирає законної сили після закінчення строку на її оскарження [105].

Необхідно зазначити, що індивідуальний адміністративний акт може починати діяти не з моменту його прийняття, доведення до відома чи спливу строку на оскарження, а й з іншого моменту, якщо це передбачено законодавством чи самим індивідуальним адміністративним актом.

Так, у деяких нормативно-правових актах як момент вступу індивідуальних адміністративних актів у дію визначається їхня державна реєстрація. Наприклад, відповідно до п. 6 Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, строк дії дозволу обчислюється з дня його реєстрації, якщо в ньому не передбачено інше [175]. Тобто, відповідно до наведеного вище припису законодавства, дозвіл на спеціальне користування надрами, який є індивідуальним адміністративним актом, вступає в дію не з моменту його прийняття, а з моменту реєстрації, якщо в самому акті не встановлено інше.

Отже, підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що вступ індивідуального адміністративного акта в дію часто не збігається з моментом його прийняття. На основі аналізу законодавства України, яке стосується цього питання, можна виділити такі моменти, з якими пов'язується вступ індивідуальних адміністративних актів у дію:

- 1) з дати прийняття акта;
- 2) з дати, вказаної в самому акті;
- 3) з дати, вказаної у законодавстві;
- 4) з дати доведення акта до відома осіб, яких цей акт стосується;
- 5) з дати спливу строку на оскарження акта або після його оскарження.

Закріплення на рівні закону єдиних вимог щодо введення в дію індивідуальних адміністративних актів сприятиме дотриманню прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами та підвищенню рівня довіри населення до публічної влади.

2.4 Припинення дії індивідуальних адміністративних актів

З моменту вступу індивідуального адміністративного акта в дію наступають юридично значимі наслідки, для настання яких він приймався, тобто, виникають, змінюються або припиняються права, свободи, обов'язки чи законні інтереси. Індивідуальний адміністративний акт, який вступив в дію з дотриманням законодавчо встановлених процедур, вважається законним, може застосовуватися і повинен виконуватися усіма, кому він адресований.

Ще на початку ХХ століття А. І. Єлістратов зазначав, що з актами, які виходять з державних установ, поєднується, за загальним правилом, відома презумпція їх правомірності [4, с. 159]. Тобто, враховуючи презумпцію правомірності, індивідуальні адміністративні акти, які вступили в дію, спроможні створювати юридично значимі наслідки допоки інше не буде встановлено компетентними суб'єктами відповідно до законодавства. Існування такої презумпції є необхідним для ефективного функціонування публічної адміністрації та здійснення індивідуально-правового регулювання суспільних відносин.

Отже, індивідуальні адміністративні акти за загальним правилом вважаються правомірними і з моменту введення їх в дію породжують юридично значимі наслідки. Проте, виняток становлять нікчемні індивідуальні адміністративні акти, які містять очевидні особливо значні недоліки (вади). Вірно зазначає А. А. Жданов, що нікчемні акти – це акти, які не тягнуть за собою правових наслідків, на виникнення яких вони спрямовані, тобто недійсні з моменту їх видання. Нікчемний акт просто не приймається до уваги, його юридичний ефект з моменту видання дорівнює нулю [176, с. 56].

Іншими словами, нікчемні індивідуальні адміністративні акти в зв'язку з їхніми очевидними особливо значними недоліками (вадами) не спричиняють настання передбачених в них правових наслідків, тобто не вступають в дію. Оспорювані ж акти, на відміну від нікчемних, можуть вступати в дію і в такому випадку для припинення їхньої дії необхідним є прийняття відповідного рішення.

В українській адміністративно-правовій науці поняття припинення дії індивідуальних адміністративних актів практично не досліджувалося, нечисленні наукові праці, які все ж торкаються цього питання, обмежуються, поверхневим переліченням підстав, з якими може бути пов'язано припинення дії індивідуальних адміністративних актів. Проте варто зауважити, що деякі аспекти цієї проблеми були досліджені в працях таких українських вчених, як: В. П. Тимошук [47, с. 185–199], А. М. Школик [177], С. П. Рабінович [178].

З огляду на те, що в науковій літературі питання припинення дії саме індивідуальних адміністративних актів практично не досліджується, тому, спробуємо проаналізувати як це питання вирішується щодо нормативно-правових актів.

Так, О. В. Апряткін визначає припинення дії нормативно-правового акта як волевиявлення уповноваженого суб'єкта, що легалізоване у встановленій законом правотворчій або іншій формі, про визнання завершеності регулятивної функціональності акта та виключення його подальшої реалізації або відміни попередніх [179, с. 9].

А. В. Міцкевіч зазначав, що припинення дії (втрата сили) або інше обмеження меж дії правових актів означає, що за зазначеними законом межами приписи цього акта не можуть бути застосовані [180].

На думку А. А. Белкіна, припинення дії акта – це офіційно заявлене закінчення випадків виникнення (зміни, припинення) передбачених актом правовідносин, причому ці випадки за точно встановлений момент припинення переходити не можуть, але дія акта як відповідна йому поведінка адресатів продовжується і за цей момент в невизначене майбутнє [143, с. 5].

Підсумовуючи вищенаведене, за аналогією з нормативно-правовими актами, припинення дії індивідуального адміністративного акта можна розглядати як момент, з якого він перестає впливати на права, обов'язки чи законні інтереси осіб, тобто стає неможливою реалізація приписів, що в ньому містяться.

Припинення дії індивідуальних адміністративних актів відбувається на основі певних підстав, щодо переліку та класифікації яких існують різні позиції в

науковій літературі. До прикладу, В. П. Тимощуком пропонується поділяти підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів на «нормальні» (ординарні, об'єктивні) та «дострокові» [47, с. 158]. Проте, на нашу думку, такий поділ є недосконалим та не дозволяє чітко розмежувати одну групу підстав від іншої. Насамперед, варто зазначити, що індивідуальні адміністративні акти, які приймаються з конкретно встановленим строком дії (наприклад, до певної дати), в разі будь-якого припинення дії, крім настання цієї дати, можна було б вважати достроковим припиненням дії акта і при такій інтерпретації цього поділу його можна було б вважати обґрунтованим та логічним. Проте, В. П. Тимошук до «дострокових» підстав припинення дії акта відносить лише скасування (відкликання, визнання недійсним), не наводячи жодної аргументації з приводу такого рішення.

Також не зрозуміло, чому введення у законну силу нового адміністративного акта є «нормальною» підставою, а скасування акта «достроковою» підставою, адже і в першому, і в другому випадку має місце прийняття індивідуального адміністративного акта і в обох випадках дія акта припиняється швидше, ніж це передбачено в самому акті.

Тому, на нашу думку, більш обґрунтованим є поділ підстав припинення дії індивідуальних адміністративних актів на фактичні та юридичні, оскільки саме цей поділ дозволяє найефективніше дослідити способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів. Аналогічної позиції щодо розгляду підстав припинення дії індивідуальних адміністративних актів дотримуються такі науковці: Ю. М. Старілов [97, с. 290–291], Ф. Ф. Яхін [88, с. 122] та А. М. Гвоздєва [49, с. 158].

Отже, фактичне припинення дії індивідуальних адміністративних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням певного факту, тому нема необхідності в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення.

Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів є:

- 1) закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк;
- 2) виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги;
- 3) настання певної юридичної події.

Індивідуальний адміністративний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, тому немає необхідності спеціально його скасовувати. Так, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому.

У законодавстві України є багато нормативно-правових актів, які передбачають строк дії певних видів індивідуальних адміністративних актів. Наприклад, відповідно до п. 18 порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 року № 43, дозвіл на застосування праці іноземців та осіб без громадянства видається на строк, зазначений у трудовому договорі (контракті), але не більш як на один рік [181].

Пунктом 2.2. Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 року № 622, передбачено, що строк дії дозволів на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, які видаються на ім'я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадянам становить 3 роки [182].

Відповідно до вищенаведених нормативно-правових актів, після закінчення строку дії і першого, і другого виду дозволів вони автоматично припиняють свою дію і прийняття жодного спеціального рішення про це не потрібно. Для

відновлення дії вказаних актів необхідним є прийняття спеціального індивідуального адміністративного акта про продовження строку їх дії.

Ще однією підставою фактичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів є виконання певних вимог (приписів), що в ньому містяться, якщо його зміст зводився лише до виконання цих вимог (приписів).

В законодавстві України прямо не зазначається, що індивідуальні адміністративні акти припиняють свою дію в зв'язку з виконанням вимог, що в них містяться. Проте, такий висновок впливає з рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), в абз. 6 п. 5 мотивувальної частини якого зазначається, що ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [183].

Отже, в цьому рішенні Конституційним Судом України звертається увага, на те, що ненормативні, тобто індивідуальні акти органів місцевого самоврядування, припиняють свою дію після їх виконання, хоча в цьому випадку йдеться лише, про акти органів місцевого самоврядування, проте такий висновок є цілком виправданим і щодо індивідуальних актів, які приймають іншими адміністративними органами, адже в цьому випадку принципове значення має не суб'єкт прийняття акта, а індивідуальний характер цих актів.

В контексті вказаного вище, варто зауважити, що відповідно до загальної теорії права під виконанням акта необхідно розуміти виконання певних дій передбачених цим актом. Тобто можна говорити про виконання лише зобов'язуючих актів, оскільки зміст забороняючих чи правоповноважуючих актів не становлять вимоги про вчинення певних дій їх адресатам.

Припинення дії індивідуальних адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог, які в ньому містяться, за своєю юридичною природою є аналогічним до припинення цивільного зобов'язання в зв'язку з його виконанням, проте, в цивільному законодавстві, чітко визначено правові наслідки

виконання цивільного зобов'язання, а саме в статті 559 Цивільного Кодексу України закріплено, що зобов'язання припиняється виконанням, проведеним належним чином [73].

Натомість в адміністративному законодавстві України юридичні наслідки виконання вимог, які містяться в індивідуальних адміністративних актах, не визначено, проте сама можливість вчинення таких дій передбачена. Так, наприклад у ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначається, що у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису [184].

Отже, особа, якій адресований припис органу державного архітектурно-будівельного контролю, може добровільно виконати вимоги, які в ньому містяться (тобто вчинити певні дії, визначені цим актом). Хоча в вищенаведеному законі про це не зазначається, проте цілком логічно можна припустити, що в такому випадку цей акт припинить свою дію у зв'язку з його фактичним виконанням.

Ще однією підставою фактичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів є настання юридичної події в зв'язку з якою акт припиняє діяти. В цьому випадку мова йде про те, що індивідуальний адміністративний акт фактично припиняє діяти, якщо перестають існувати ті обставини, за наявності яких він може діяти. Це може бути пов'язано із зникненням адресата акта (смерть фізичної особи, ліквідація юридичної особи), загибель речі та інші.

Отже, фактичне припинення дії індивідуального адміністративного акта пов'язано не з його протиправністю, недоцільністю чи неефективністю, а з

настанням певного факту, тому нема необхідності у спеціальному акті про припинення його дії [185, с. 160].

Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта. Таке припинення дії акта називається юридичним. Тобто, юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта відбувається не автоматично, а через прийняття спеціального акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію.

Юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акту може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта.

Так, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу відповідальність за таке саме правопорушення. Зокрема, прикладом такого акта може бути рішення щодо зміни заходу стягнення, яке приймається відповідною посадовою особою органу поліції.

Повноваження на прийняття такого рішення органами поліції випливає із ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому закріплено загальне повноваження всіх органів що розглядають скарги на постанови про адміністративні правопорушення – змінювати захід стягнення [105]. Безпосередньо про необхідність прийняття рішення у випадку зміни заходу стягнення зазначається в п. 17 інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 року № 1376, де закріплено, що посадова особа органу поліції, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення може винести рішення щодо зміни заходу стягнення [186].

Оскільки, приймаючи рішення про зміну заходу стягнення, окремого рішення чи вказівки в самому акті про скасування попереднього акту не немає, тому в цьому випадку йдеться про непряме (опосередковане) юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта.

При прямому юридичному припиненні дії індивідуального адміністративного акта його дія припиняється у зв'язку з волевиявленням адміністративного органу, що прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду. Юридичними підставами для прямої відміни індивідуальних адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії.

Для позначення способів юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів у законодавстві, доктринальних джерелах, адміністративній та судовій практиці використовуються різні термінологія: «скасування», «визнання недійсним», «відкликання», «визнання нечинним», «втрата чинності», «позбавлення юридичної сили», «анулювання» та інші.

Досить часто один і той самий термін вживається відносно різних за підставами та наслідками способів юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів. Або навпаки, для позначення дуже близьких дій використовують різні терміни. Так, наприклад, у ст. 60 Податкового кодексу України вживається термін «відкликання податкового повідомлення-рішення і податкової вимоги», а в ст. 53 цього ж кодексу зазначається, що податкова консультація або узагальнююча податкова консультація може бути скасована [120]. У цій же статті зазначається, що податкова консультація може бути визнана недійсною за рішенням суду, що суперечить ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства, з аналізу якої випливає, що протиправний індивідуальний адміністративний акт підлягає скасуванню, а не визнанню недійсним [53]. На відміну від вищенаведеного законодавства у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» вживається інший досить поширений термін – «анулювання». Відповідно до ч. 1 ст. 16 цього закону, «анулювання ліцензії» – це позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що

підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії [187]. У Законі України «Про банки та банківську діяльність» застосовується термін «відкликання банківської ліцензії» [188].

Враховуючи досвід правового регулювання цього питання у зарубіжних країнах, варто зазначити, що в їхньому законодавстві не використовується так багато різних термінів, як в українському, для позначення фактично тотожних або дуже близьких способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів і, як правило, процедура припинення дії неефективних (хоч і правомірних) та незаконних (неправомірних) актів має відмінне правове регулювання, і позначається різними термінами. Так, відповідно до ч. 2 пар. 43 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» адміністративний акт може бути відкликано, скасовано або відмінено в інший спосіб. Відкликання застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів і регулюється пар. 49 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру», а скасування застосовується лише щодо неправомірних адміністративних актів і регулюється пар. 48 цього ж закону [58, с. 212].

У Законі Республіки Вірменії «Про основи адміністрування та адміністративне провадження» виділяється два способи припинення дії адміністративних актів: визнання недійсним (неправомірного адміністративного акта) та втрата сили (правомірним адміністративним актом) [172]. Відповідно ці два способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів мають різне правове регулювання. Питанню визнання акта не дійсним присвячено ст. 63–65 Закону «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», а втраті сили ст. 66 цього ж закону.

Дещо відмінна ситуація спостерігається в адміністративному праві Французької Республіки, де застосовуються терміни «retrait» і «abrogation», які можна перекласти, як «відкликання» та «скасування». В статті L240-1 Кодексу про відносини між громадськістю та адміністрацією затвердженого Ордонансом № 2015-1341 від 23 жовтня 2015 року, термін «скасування» (abrogation) акта

розглядається як юридичне припинення дії (зникнення) акта на майбутнє, а «відкликання» (*retrait*) як юридичне припинення дії (зникнення) акта на майбутнє і на минуле [189].

Основна різниця між цими поняттями полягає в тому, що відкликання має зворотну дію в часі, на відміну від скасування. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися. Він не створює юридично значимих наслідків у майбутньому, але юридично значимі наслідки створені ним в минулому зберігають своє значення.

У Французькій правовій доктрині необхідність застосування такої процедури як скасування актів обґрунтовується так званим *principe de mutabilité* (принципом мінливості) і означає, що адміністрація повинна мати право скасовувати власні акти для того, щоб забезпечувати дотримання загального інтересу (публічного інтересу) шляхом адаптації до тих чи інших змін. Отже, припинення дії актів може бути спричинено не лише в зв'язку з протиправністю акта, але й в зв'язку з його недоцільністю.

Оскільки на підставі певних актів в адресатів можуть виникати права, скасування чи відкликання таких актів може порушувати принцип непорушності отриманих прав (*principe d'intangibilité des droits acquis*). У зв'язку з цим, у Кодексі про відносини між громадськістю та адміністрацією процедура скасування та відкликання актів, які створюють права є більш складною та має відмінне правове регулювання. Так, глава 2 розділу 4 цього кодексу присвячена скасуванню та відкликанню рішень, які створюють права, а глава 3 розділу 4 питанню скасування та відкликання нормативно-правових актів та індивідуальних адміністративних актів, які не створюють прав. Також варто зазначити, що в межах вищезазначених глав встановлено особливості припинення дії правомірних і протиправних актів [189].

Аналіз вищенаведеного зарубіжного законодавства дозволяє зробити висновок, що питання правомірності/неправомірності індивідуальних адміністративних актів є важливим для правильного розуміння понять скасування та відкликання актів. І хоча у французькому законодавстві способи припинення

дії адміністративних актів виділяються за іншим критерієм, проте припинення дії правомірних і неправомірних актів має відмінне правове регулювання.

Також варто зазначити, що поняття відкликання та скасування не є тотожними, а їх зміст, як правило, пов'язують із суб'єктами, відповідно до рішення яких дія акта припиняється (орган, що видав акт, орган вищого рівня, суд) підставами припинення дії акта (незаконність або недоцільність), а також з моментом, з якого акт вважається таким, що припинив свою дію (тобто зворотна дія чи дія на майбутнє рішення про припинення дії індивідуального адміністративного акта).

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, при розробці якого було використано німецький досвід правового регулювання припинення дії індивідуальних адміністративних актів, виділяється три способи припинення їхньої дії:

- відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження чи судом [57].

Проте, на нашу думку, достатнім і повністю виправданим є виділення не трьох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, а лише двох: відкликання правомірного акта адміністративним органом, що його видав, та скасування протиправного акта (суб'єктами якого може бути і орган, що його видав, і вищий орган уповноважений здійснювати адміністративне оскарження або адміністративний контроль чи суд). Фактичне об'єднання другого й третього способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів є цілком логічним, оскільки:

- по-перше, об'єктом скасування в обох випадках є неправомірний (незаконний) акт;

– по-друге, принципової відмінності між скасуванням незаконних індивідуальних адміністративних актів адміністративним органом, що його видав, чи іншим уповноваженим органом (як правило, це адміністративний орган вищого рівня) нема. Крім того, в науковій літературі ці способи припинення дії часто об'єднують у так званий адміністративний порядок юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів [49, с. 163], що підтверджує близькість таких способів та недоцільність їх роз'єднання;

– по-третє, така уніфікація та оптимізація термінології сприятиме чіткості та ясності законодавства та правозастосовної практики у цій сфері.

Скасування індивідуальних адміністративних актів відрізняється від відкликання, передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів і по-друге, суб'єктом такого способу може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках: адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам адміністративний орган, який прийняв рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Відповідно, суб'єктом судового порядку скасування індивідуальних адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати індивідуальні адміністративні акти.

Підсумовуючи вищенаведене, на нашу думку, доцільно виділяти два способи прямого юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів: відкликання та скасування. Основним критерієм розмежування цих двох способів є правомірність/неправомірність індивідуального адміністративного акта, проте при правовому регулюванні цього питання необхідно враховувати такі умови, як спрямованість дії індивідуального адміністративного акта (на користь

або на шкоду особі), дія в часі індивідуального адміністративного акта (зворотна дія або дія на майбутнє), порядок припинення дії індивідуального адміністративного акта (адміністративний чи судовий).

Визначившись з переліком та змістом способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, необхідно звернути увагу на термінологію, адже і в вітчизняному законодавстві, і в науці щодо цього питання нема єдиної позиції. Вибір термінів, які б позначали способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів, є питанням наукової домовленості допоки це питання законодавчо не врегульовано, проте використання того чи іншого терміна повинно бути науково обґрунтованим, а не випадковим. Враховуючи етимологію та широке використання в законодавстві України термінів «скасування» та «відкликання», цей вибір є найбільш вдалим.

Термін «відкликання» в тлумачних словниках визначається досить вузько і означає позбавлення повноважень (депутатів, послів і т. ін.) [190, с. 592]. В українському законодавстві цей термін вживається у багатьох нормативно-правових актах, зокрема в процесуальних кодексах. Так, відповідно до ч. 2 ст. 300 Цивільного процесуального кодексу України особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до початку розгляду справи в апеляційному суді [55]. Відповідно до п. 2 ч. 3 ст.108 Кодексу адміністративного судочинства України позовна заява повертається позивачеві, якщо позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання [53]. Відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 111-3 Господарського процесуального кодексу України касаційна скарга не приймається до розгляду і повертається судом, якщо до надіслання ухвали про прийняття скарги до провадження від особи, що подала скаргу, надійшла заява про її відкликання [54].

В адміністративному законодавстві цей термін часто вживається в аналогічному значенні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 32 Закону України «Про захист економічної конкуренції» розгляд справи про узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання підлягає закриттю без прийняття рішення по суті у разі надходження від заявника клопотання про відкликання заяви або про закриття

розгляду справи [129]. Інколи термін «відкликання» вживається для позначення поняття припинення дії індивідуальних адміністративних актів, зокрема, як це передбачено в ст. 60 Податкового кодексу України щодо відкликання податкового повідомлення-рішення [120]. Проте варто зауважити, що в нормативно-правових актах України переважним є використання терміна не «відкликання», а «скасування» – це стосується й адміністративної процедури (ст. 19 Закону «Про звернення громадян»), і судового адміністративного процесу (ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства) [191, с. 22].

Отже, враховуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки. Термін «відкликання», як правило, вживається для позначення волевиявлення, спрямованого на припинення юридичних наслідків раніше вчинених дій цим же суб'єктом. Тому цілком логічно, що цей термін доцільно використовувати для позначення способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів, який здійснюється адміністративним органом щодо актів, які ним раніше приймалися.

Відповідно до тлумачних словників слово «скасовувати», від якого походить слово «скасування», означає визнавати, оголошувати що-небудь недійсним, незаконним; анулювати, відмінити [192, с. 255]. Оскільки суттєвої різниці в етимології таких термінів, як «анулювання», «скасування», «відміна» та інших нема і враховуючи, що термін «скасування» є найбільш поширеним у законодавстві, судовій та адміністративній практиці України, видається доцільним замість використання багатьох аналогічних термінів використовувати єдиний – «скасування».

Отже, виходячи із запропонованої нами концепції припинення дії індивідуальних адміністративних актів, необхідно проаналізувати правове регулювання цього питання в українському законодавстві та відповідно визначити напрями його реформування.

Загалом правове регулювання процедури відкликання адміністративними органами їхніх індивідуальних адміністративних актів є фрагментарним та досить суперечливим. Так, наприклад, у Податковому кодексі України вживаються терміни «скасування податкового повідомлення рішення» (стаття 55) та

«відкликання податкового повідомлення-рішення» (стаття 60), які є індивідуальними адміністративними актами. Проте, відповідно до пп. 60.1.2 п. 60.1 ст. 60 цього кодексу повідомлення рішення вважається відкликаним, якщо контролюючий орган скасовує раніше прийняте податкове повідомлення-рішення про нарахування суми грошового зобов'язання [120]. Тобто, законодавець вживає поняття «скасування» як один з видів відкликання індивідуальних адміністративних актів. Це означає, що вказані поняття співвідносяться як родові та видові, де родовим є поняття «відкликання». В такому разі відкликаними можуть вважатися і правомірні, і неправомірні індивідуальні адміністративні акти.

Законодавець часто замість терміна «скасування» вживає термін «відкликання» і навпаки. Так, наприклад, у ч. 7 ст. 23 Митного кодексу України зазначається, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати, якщо воно:

1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення;

2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому;

3) прийняте з порушенням вимог цього Кодексу [170].

Очевидно, що в цьому випадку має місце припинення дії неправомірного індивідуального адміністративного акта і тому необхідно використовувати термін «скасування», а не «відкликання».

В ст. 77 Закону України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що Національний банк України має право відкликати банківську ліцензію з власної ініціативи у разі, якщо банк не виконав жодної банківської операції протягом року з дня отримання банківської ліцензії [188]. На нашу думку, в цьому випадку термін «відкликання» було використано належно, оскільки, якщо акт по суті є

правомірним, але у зв'язку з тими чи іншими обставинами його існування є недоцільним він підлягає відкликанню, а не скасуванню.

Поширеними в законодавстві є випадки відкликання індивідуальних адміністративних актів за заявою особи, яка є адресатом акта. Законодавець для позначення цього способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів використовує терміни «анулювання» чи «скасування», хоча по суті це є відкликанням правомірного акта органом, який його прийняв.

Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» заява ліцензіата про анулювання ліцензії є підставою для її анулювання [187]. Згідно з ч. 3 ст. 45 Закону України «Про радіочастотний ресурс України» Український державний центр радіочастот приймає рішення про анулювання дозволу на експлуатацію радіоелектронних засобів та випромінювальних пристроїв на підставі заяви користувача радіочастотного ресурсу України про анулювання дозволу [193].

Аналогічна норма міститься в п. 4.6. правилах розміщення зовнішньої реклами у м. Львові, затверджених рішенням виконавчого комітету Львівської міської ради від 21 травня 2010 року № 569, де зазначається, що Виконавчий комітет Львівської міської ради може скасувати дозвіл на розміщення зовнішньої реклами за письмовою заявою розповсюджувача зовнішньої реклами [194].

Відповідно до п. 22 Порядку видачі та анулювання спеціального дозволу на зайняття народною медициною (цілительством), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2012 року № 1145, спеціальний дозвіл на зайняття народною медициною (цілительством) може бути анульовано у зв'язку з поданням заяви особою, яка має спеціальний дозвіл, про анулювання спеціального дозволу [195].

Отже, як видно з наведених вище законодавчих положень правове регулювання питання відкликання індивідуальних адміністративних актів знаходиться на дуже низькому рівні, що негативно впливає на правозастосовну практику. У зв'язку з цим, адміністративні органи скасовують індивідуальні адміністративні акти, а не відкликають їх чи навпаки.

Ще більш заплутаним у термінологічному плані є питання відкликання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, оскільки аналогічні акти з цього питання називаються по-різному. Так, наприклад, в рішенні виконавчого комітету Харківської міської ради від 28 вересня 2011 року № 711 «Про скасування дозволів на розміщення зовнішньої реклами» [196] використовується термін «скасування», а в рішенні виконавчого комітету Харківської міської ради від 16 січня 2013 року № 18 «Про анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами» [197] використовується термін «анулювання». Така ситуація зумовлена недосконалістю законодавства в цій сфері та недбалістю адміністративних органів, які для позначення одного і того ж поняття використовують різні терміни, без жодної обґрунтованої на це причини.

Як уже зазначалося, суб'єктами скасування індивідуальних адміністративних актів можуть бути й адміністративні органи, і суди. В зв'язку з принциповою відмінністю цих органів та значними розбіжностями у їхній діяльності в адміністративній науці виділяють два порядки скасування індивідуальних адміністративних актів: адміністративний та судовий.

З огляду на це, передусім розглянемо правове регулювання адміністративного порядку скасування індивідуальних адміністративних актів. Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [100]. З наведеного вище конституційного положення випливає, що повноваження органів публічної адміністрації скасовувати індивідуальні адміністративні акти в будь-якому випадку мають бути закріплені законом, інакше їхня реалізація суперечитиме Конституції України.

У п. 5 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» встановлено обов'язок органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності в результаті розгляду заяв чи скарг скасовувати або змінювати оскаржувані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим

нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням [198].

У ч. 9 ст. 59 та п. 15 ч.1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що рішення виконавчого комітету ради з питань, які належать до компетенції виконавчих органів ради, можуть бути скасовані відповідною радою, і що раді належить право скасовувати акти виконавчих органів ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень. У п. 36 ч.1 ст. 26 встановлено право ради скасовувати раніше надані дозволи на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення [123].

Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності всієї системи центральних органів виконавчої влади, в п. 14 ч. 2 ст. 8 закріплює за міністром як керівником міністерства повноваження скасовувати повністю чи в окремій частині акти територіальних органів міністерства. В ч. 9 ст. 15 цього ж закону зазначається, що накази міністерства можуть бути скасовані Кабінетом Міністрів України повністю чи в окремій частині [199].

Крім законів України, дія яких поширюється на всі державні органи, варто згадати й закони, які регулюють діяльність конкретних державних органів чи певну групу таких органів. Так, наприклад, Закон України «Про місцеві державні адміністрації», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності місцевих державних адміністрацій, в ч. 3 ст. 33 встановлює, що голови обласних державних адміністрацій мають право скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України та законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, Кабінету Міністрів України, голів обласних державних адміністрацій, а також міністерств, інших центральних органів виконавчої влади [61].

Відповідно до ч. 5 ст. 46 цього ж закону Рада міністрів Автономної Республіки Крим має право скасовувати розпорядження голів відповідних

районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції України, законам України, іншим актам законодавства України [61].

У ч. 5 ст. 36 вищезгаданого закону закріплено право керівників підприємств, установ та організацій звернутися до органів виконавчої влади вищого рівня або до суду про скасування розпорядження голови місцевої державної адміністрації, що суперечить законодавству в питаннях, що стосуються їх діяльності [61].

Відповідно до ч. 3 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» розпорядження голови державної адміністрації, що суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, скасовуються Президентом України, головою місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку.

У Законі України «Про Кабінет Міністрів України» в п. 6 ст. 21 зазначається, що Кабінет Міністрів України може скасовувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частині [166]. Процедуру та підстави прийняття розпорядження Кабінетом Міністрів про скасування індивідуальних адміністративних актів в цьому законі не встановлено, проте більш детально це питання врегульовано в пар. 84 Регламенту Кабінету Міністрів України, де зазначається, що Кабінет Міністрів скасовує акти центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремі частині у разі їх невідповідності Конституції і законам України, актам Президента України та актам Кабінету Міністрів шляхом прийняття відповідних розпоряджень. Проект такого розпорядження готує Мін'юст за дорученням Прем'єр-міністра [167].

В ч. 10 ст. 15 Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», зазначається, що скасування Кабінетом Міністрів України наказу міністерства має наслідком припинення вчинення будь-якими органами, особами дій, спрямованих на виконання скасованого наказу міністерства, здійснення повноважень, визначених цим наказом [199].

У зв'язку з відсутністю належного правового регулювання питання скасування індивідуальних адміністративних актів, адміністративні органи часто скасовують правомірні акти, які мали б відкликатися або скасовують власні акти без жодних правових підстав. Наприклад, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 року № 198-р скасовано розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2007 року № 100 «Про передачу цілісного майнового комплексу автостанції «Богуслав» у спільну власність територіальних громад Богуславського району» у зв'язку з тим, що воно не реалізовано [200]. Тобто у цьому випадку правомірний акт скасовується лише в зв'язку зі зміною певних обставин, які ускладнюють реалізацію акта чи у зв'язку з некомпетентністю виконавців цього розпорядження, що не сприяє забезпеченню принципу правової певності. Окрім цього, оскільки повноваження скасовувати Кабінетом Міністрів України своїх актів не визначено, тому будь-який такий акт може розглядатися як неправомірний.

Також необхідно зазначати, що в багатьох індивідуальних адміністративних актах не зазначається, що саме є підставою скасування того чи іншого акта. Така практика є не припустимою, оскільки індивідуальний адміністративний акт повинен бути обґрунтованим та вмотивованим. Скасовуючи свої акти, адміністративні органи повинні обґрунтовувати це посиланням на певні положення законодавства, адже державні органи не можуть свавільно скасовувати свої акти без жодного правового обґрунтування власних дій.

Попри важливість адміністративного порядку скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів, адміністративні органи не завжди готові визнати порушення законності з їхнього боку та скасовувати власні неправомірні акти, особливо у правових системах, де ще існують традиції поліцейської держави, а принципи побудови взаємин між державним апаратом і приватними особами за допомогою чітких та зрозумілих процедур, властиві правовій державі і громадянському суспільству, знаходяться на стадії становлення [88, с. 161]. У зв'язку з цим, особливо важливу роль відіграє судовий порядок скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів.

Правове регулювання скасування індивідуальних адміністративних актів у судовому порядку є більш систематизованим та детальним, ніж правове регулювання адміністративного порядку скасування актів, проте теж не є досконалим.

Можливість скасування актів у судовому порядку передбачена матеріальними нормами адміністративного, фінансового, цивільного та інших галузей права, а процесуальний порядок такого скасування передбачений нормами Кодексу Адміністративного судочинства України та, в деяких випадках, нормами Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України.

Так, у ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» зазначається, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення [129]. А згідно зі ч. 10 ст. 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» рішення державних органів з питань володіння та користування культовими будівлями і майном можуть бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому Цивільним процесуальним кодексом України [201].

Необхідно зазначати, що переважна більшість індивідуальних адміністративних актів скасовується в порядку адміністративного судочинства, оскільки відповідно до ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [53].

Перш ніж перейти до безпосереднього аналізу процесуального законодавства, яке регулює порядок скасування індивідуальних адміністративних актів, необхідно проаналізувати матеріальне законодавство, яке передбачає право оскаржувати та скасовувати індивідуальні адміністративні акти в судовому порядку.

Відповідно до ст. 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [100].

Згідно із ст. 16 Закону України «Про звернення громадян» скарга на дії чи рішення органу державної влади, органу місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, об'єднання громадян, засобів масової інформації, посадової особи подається у порядку підлеглості вищому органу або посадовій особі, що не позбавляє громадянина права звернутися до суду відповідно до чинного законодавства, а в разі відсутності такого органу або незгоди громадянина з прийнятим за скаргою рішенням – безпосередньо до суду [198].

Відповідно до ст.ст. 43, 50 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», акти місцевих державних адміністрацій можуть бути оскаржені до суду, якщо вони суперечать Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян [61].

Відповідно до п. 10 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування з мотивів їхньої невідповідності Конституції або законам України визнаються незаконними в судовому порядку [123].

Відповідно до п. 56.1. ст. 56 Податкового кодексу України рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку [120]. В ч. 1 ст. 29 Митного кодексу України зазначається, що рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені безпосередньо до суду в порядку, визначеному законом [170]. Аналогічні за змістом норми закріплені і в багатьох інших законодавчих актах.

Якщо ж говорити про процесуальне законодавство, яке регулює питання скасування індивідуальних адміністративних актів, то необхідно зазначити, що відповідно до ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори

фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [53].

Отже, оскарження правових актів індивідуальної дії та нормативно-правових актів полягає в заявленні у відповідному позові конкретних вимог, які мають відображати правові наслідки задоволення позовних вимог. Водночас, Кодекс адміністративного судочинства України не встановлює, яким має бути зміст позовних вимог, окремо у випадку оскарження нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії.

Так, у п. 1 ч. 4 ст. 105 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено, що адміністративний позов може містити вимоги про скасування або визнання нечинним рішення відповідача-суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень [53].

Тобто з наведених вище норм законодавства важко зробити однозначний висновок, який спосіб захисту повинен використовуватися у випадку оскарження індивідуального адміністративного акта. З огляду на таку неточність законодавства склалася суперечлива судова практика: деякі суди визнають індивідуальні адміністративні акти протиправними, але не скасовують їх, чи визнають індивідуальні адміністративні акти нечинними або одночасно скасовують та визнають акт нечинним.

Певну ясність в це питання вносить позиція Вищого адміністративного суду України. Так, у п. 10.2 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 року № 7 міститься ряд роз'яснень, які стосуються скасування індивідуальних адміністративних актів судом, зміст яких зводиться до такого:

1) у випадку визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень суд повинен зазначити про це в судовому рішенні та одночасно застосувати один із способів захисту порушеного права: скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень;

2) акти індивідуальної дії підлягають скасуванню, а нормативно-правові акти визнанню нечинними, тому одночасне застосування обох способів захисту порушеного права є помилковим;

3) вимоги про визнання акта владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акта протиправним [202].

Аналогічна позиція щодо скасування індивідуальних адміністративних актів, знайшла своє закріплення і в практиці Верховного суду України. Так, в Постанові Верховного суду України від 8 грудня 2009 року № 21-1573во09 зазначено, що визнання акта нечинним, як впливає з системного аналізу статей 105, 162, 171 КАС України, може стосуватися лише випадків оскарження нормативно-правових актів. Відмінність між встановленою судом незаконністю (протиправністю) актів індивідуальних та нормативно-правових є істотною і полягає, зокрема в моменті втрати чинності такими актами. У разі визнання незаконним (протиправним) індивідуальний акт є таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий, якщо інше не встановлено законом або не зазначено судом, втрачає чинність після набрання законної сили судовим рішенням [203].

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що індивідуальні адміністративні акти підлягають скасуванню у випадку їх протиправності, а нормативно-правові акти визнанню нечинними.

Також, варто звернути увагу на те, що визнання акта протиправним, відповідно до згаданої вище постанови пленуму Вищого адміністративного суду України, може розглядатися як окремий спосіб захисту, проте, на нашу думку, розмежування двох способів захисту: визнання протиправним та скасування

недоцільно. Констатація протиправності акта без його скасування неефективна. Крім того, з буквального тлумачення ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства України можна зробити висновок, що визнання протиправним та скасування акта є одним способом захисту прав особи і окремо застосовуватися не повинні. Це твердження обґрунтовується тим, що законодавець вживає єднальний сполучник «і» між словосполученням «визнання рішення протиправними» та словосполученням «скасування рішення». Що означає, що скасування акта без визнання його протиправним чи визнання протиправним без скасування є не можливим, оскільки в такому випадку законодавець використав би сполучник «чи»/«або».

У випадку скасування індивідуального адміністративного акта, відповідно до ч. 2 ст.162 Кодексу адміністративного судочинства України суд може також прийняти рішення про поворот виконання скасованого акту із зазначенням способу його здійснення. Поворот виконання індивідуального адміністративного акту спрямований на поновлення прав особи, які були порушені виконанням скасованого акта та полягає у поверненні позивача і відповідача в попереднє становище у зв'язку зі скасуванням правової підстави виникнення тих чи інших зобов'язань. Спосіб здійснення повороту виконання акта визначає суд залежно від конкретних обставин справи. Зокрема, це може бути повернення безпідставно набутого майна або коштів, чи будь-які інші дії, визначені судом, які дозволяють забезпечити поновлення порушених прав, свобод чи інтересів.

Очевидно, що поворот виконання індивідуального адміністративного акта може застосовуватися лише щодо актів, які вже виконані, або почали виконуватися, оскільки, якщо акт не виконаний, після його скасування правових підстав виконувати зобов'язання, що в ньому містяться немає і відповідно рішення про поворот його виконання приймати нема необхідності.

Правове регулювання питання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів в Україні, як правило, обмежується лише констатацією наявності такого права в тих чи інших органів, проте ні підстав, ні процедури, ні наслідків реалізації такого права законодавством не встановлено.

Хоча у вітчизняному законодавстві виділяються правомірні та неправомірні акти, проте процедура припинення їхньої дії часто є однаковою, що дозволяє адміністративним органам припиняти дію правомірних актів на власний розсуд практично в будь-яких випадках.

В науковій літературі зазначається, що при скасуванні неправомірного акта основною метою є відновлення стану законності, а при відкликанні правомірних актів адміністративний орган намагається пристосуватися до обставин, які змінилися, для забезпечення публічних чи індивідуальних інтересів і тому правове регулювання цих двох способів повинно бути відмінним.

Незважаючи на конституційний обов'язок органів публічної адміністрації діяти на підставі, в межах та у спосіб передбачений законом, інколи досягти цього неможливо, у зв'язку з відсутністю правового регулювання питання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. Таке повноваження здійснюється органами без належних законодавчих підстав на це та у спосіб не передбачений законом, а який є найпростішим та ефективнішим для органу публічної адміністрації. У зв'язку з наявністю в адміністративних органів практично не обмеженого та нічим не врегульованого права скасовувати індивідуальні адміністративні акти це право може перетворитися у сваволю цих органів, що є неприпустимим в правовій державі.

Важливим питанням при припиненні дії акта є його спрямованість – на користь особи (сприяючий акт) чи на шкоду особи (обтяжуючий акт). У випадку припинення дії індивідуального адміністративного акта на користь особи (тобто відкликання обтяжуючого для особи акта) повноваження адміністративних органів повинні бути ширшими, ніж у випадку припинення дії акта на шкоду особи. Це пов'язано з тим, що у першому випадку права та законні інтереси особи в будь-якому випадку не можуть бути порушені.

На відміну від законодавства України, правове регулювання припинення дії цих двох різних видів актів в країнах з розвиненим адміністративно-процедурним правом відрізняється, що, на нашу думку, є розумним законодавчим кроком, який

має бути закріплений і в майбутньому Законі України «Про адміністративну процедуру».

Значною прогалиною українського законодавства, передусім щодо сприяючих індивідуальних адміністративних актів, є те, що повноваження адміністративних органів припиняти дію власних актів не обмежені жодними строками. На цю проблему звертається увага і в практиці Європейського суду з прав людини, так у п. 73 Рішення Європейського суду з прав людини від 20 жовтня 2011 року у справі «Рисовський проти України» зазначається, що оскільки повноваження державних органів з перегляду власних рішень, включаючи випадки виявлення помилки, не обмежено жодними часовими рамками, це має суттєвий негативний вплив на юридичну визначеність у сфері особистих прав і цивільних правовідносин, що шкодить принципу «належного урядування» та вимозі «законності» [204].

З цього приводу вірно зазначає С. П. Рабінович, що акти публічної влади, якими припиняється дія раніше виданих індивідуальних юридичних актів, що стали підставою для виникнення у приватних осіб майнових інтересів, виступають формами легалізації й офіційної легітимації перерозподілу суспільних благ. Обмеження вільного розсуду органів влади у сфері прийняття згаданих актів має на меті недопущення адміністративного свавілля, охорону стабільності відносин, які виникли, та певності правового становища приватних осіб [178, с. 175].

Практично у всіх законах, які регулюють питання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів жодним чином не згадується про ще один момент, який має принципове значення при припиненні дії актів, а саме про питання дії в часі актів, які скасовують попередні акти.

В науці адміністративного права виділяється зворотна дію в часі (акт припиняє дію з моменту його прийняття чи іншого моменту в минулому і в такому випадку можна вимагати визнання не дійсними наслідків, які настали в минулому) та дія на майбутнє (акт припиняє свою дію з моменту прийняття чи

доведення до відома нового акта до адресата і наслідки, які настали в минулому, зберігають своє юридичне значення).

Натомість і скасування неправомірних, і відкликання правомірних актів може володіти зворотною дією, проте зворотна дія для правомірних актів є швидше винятком, ніж правилом. Вичерпний перелік таких винятків повинен визначатися законом, що сприятиме юридичній певності в цій сфері та гарантуванню прав і свобод приватних осіб. Так, наприклад, в п. 3 пар. 49 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» закріплено перелік випадків, коли відкликання правомірного акта може володіти зворотною в часі (дією у минуле): «правомірний адміністративний акт, який надає одноразову чи багаторазову грошову або частково не грошову допомогу для досягнення конкретної мети або є передумовою для цього, навіть після того, як його оскарження стало неможливим, може бути скасований повністю або частково, також і зі зворотною дією, якщо:

1) допомога або надання не використовується або використовується не відразу після винесення рішення чи не з тією метою, яка була передбачена адміністративним актом;

2) адміністративний акт пов'язаний із зобов'язанням і особа, яка отримала переваги, не виконала його зовсім або не виконала протягом встановленого для цього строку» [58, с. 212–213]. Досвід правового регулювання цього питання Федеративної Республіки Німеччини може бути використаний при формуванні українського законодавства в цій сфері.

Отже, відкликання правомірного акта загалом може вважатися дискреційним правом адміністративного органу, проте навіть ці випадки мають бути обмежені певними умовами та процедурою, особливо, якщо йдеться про відкликання правомірного акта на шкоду особі (наприклад, особа позбавляється ліцензії) [47, с. 191].

На відміну від законодавства, в судовій практиці України сформульовано певні висновки щодо зворотної дії індивідуальних адміністративних актів. Зокрема, правові позиції висловлені в рішенні Конституційного Суду України від

16 квітня 2008 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), дозволяють глибше зрозуміти правову природу скасування власних актів органами місцевого самоврядування [183].

Так, відповідно до абз. 5 п. 5 мотивувальної частини вищенаведеного рішення: «органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Це є «гарантією стабільності суспільних відносин» між органами місцевого самоврядування і громадянами» [183].

Хоча в цьому рішенні не вживаються терміни «сприяючі» чи «обтяжуючі» акти, проте можна зробити висновок, що під формулюванням «рішення, пов'язані з реалізацією суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів», потрібно розуміти термін «сприяючі» акти. Тобто, зворотна дія обтяжуючих актів органів місцевого самоврядування неможлива, і відносини, які вже виникли на підставі прийнятого акта, не можуть бути скасованими цим органом.

Варто погодитися з думкою С. П. Рабіновича, що в аргументації цього рішення суду є ряд вразливих місць. Так, аналізуючи вищезгадане рішення, вчений слушно зазначає, що неприпустимість скасування місцевою радою власного рішення пов'язується з двома умовами: а) об'єктивною (відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів); б) суб'єктивною (суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення). Щодо можливості подання заперечень особою, яка на підставі прийнятого місцевою радою рішення реалізує власні інтереси, то навряд чи можна розраховувати на відсутність таких заперечень, якщо особі буде надана можливість їх висловити. Видається також доволі спірним ставити допустимість скасування акта в залежність від наявності/відсутності заперечень зацікавлених учасників правовідносин. Адже неподання таких заперечень може бути викликана, зокрема,

необізнаністю таких осіб щодо прийняття акта. Окрім цього, відсутність заперечень заінтересованих осіб і несуперечність акта їх інтересам – явища, вочевидь, різного характеру. Адже суб'єктивні заперечення можуть висуватись чи не висуватись незалежно від об'єктивної суперечності правоохоронюваним інтересам [178, с. 171].

У зв'язку з недосконалістю законодавства щодо скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів практика адміністративних та судових органів у цьому напрямі є досить суперечливою, що підриває і без того невисокий рівень довіри суспільства до органів публічної адміністрації.

Скасування та відкликання актів саме по собі не є цінністю. Відкликання недоцільних (неефективних), проте правомірних актів здійснюється з метою дотримання публічного інтересу шляхом адаптації до обставин, які змінюються. Основною метою скасування неправомірних актів є відновлення стану законності. В кожному випадку скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів має бути досягнуто оптимальне співвідношення між правами та інтересами приватних осіб та публічним інтересом. Власне, з урахуванням цього повинно здійснюватися правове регулювання питання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів.

Одним із можливих заходів підвищення ефективності скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів є запровадження для адміністративних органів обов'язку здійснювати періодичну ревізію прийнятих ними актів з метою перевірки їх законності, практичної реалізації та доцільності. Проте найефективнішим, на нашу думку, є встановлення підстав, юридичних наслідків та чіткої і детальної процедури скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів на законодавчому рівні, що сприятиме дотриманню прав приватних осіб та публічних інтересів. Досвід зарубіжних країн та логіка правового регулювання цього питання вказують на те, що це найкраще зробити в загальному законі про адміністративну процедуру.

При правовому регулюванні питання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів, на нашу думку, потрібно враховувати

досвід країн з розвиненим адміністративно-процедурним правом та напрацювання сучасної адміністративної науки.

Отже, для підвищення ефективності скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів в Законі України «Про адміністративну процедуру» необхідно закріпити такі положення.

Насамперед, у цьому законі мають чітко розмежовуватися два різних способи припинення дії актів: скасування та відкликання. Скасуванню підлягатимуть неправомірні акти, а відкликанню правомірні. Суб'єктом відкликання може бути лише адміністративний орган, що прийняв акт, а суб'єктом скасування і адміністративний орган, що прийняв акт, і адміністративний орган вищого рівня, що наділений такими повноваженнями.

На нашу думку, в законі варто закріпити перелік вимог, яким повинен відповідати акт, щоб вважатися правомірним. У випадку ж не додержання цих вимог акт відповідно підлягає скасуванню. Такий перелік повинен бути аналогічний до того, який міститься в ч. 3. ст. 2 Кодексу України про адміністративні правопорушення, де визначено вимоги, яким повинні відповідати рішення та дії суб'єкта владних повноважень.

По-друге, загальний закон про адміністративну процедуру повинен містити поділ незаконних (неправомірних) актів на оспорювані (заперечні) акти – які підлягають скасуванню, та нікчемні – які не породжують жодних правових наслідків з моменту прийняття, нікчемний акт з самого початку вважається таким, що ніколи не існував і не діяв.

По-третє, правила припинення дії сприяючих та обтяжуючих індивідуальних адміністративних актів також повинні відрізнятися.

За загальним правилом, адміністративний орган може відкликати будь-який правомірний акт на користь особи (тобто відкликання обтяжуючого акта), адже в такому випадку права та свободи особи не можуть бути порушені. Проте, виходячи з принципу законності та належного урядування, це повноваження адміністративного органу має бути обмежено як мінімум двома такими умовами:

відкликання акта неможливе, якщо аналогічний акт потрібно знову прийняти, чи коли відкликання акта суперечить законодавству.

Щодо відкликання індивідуального адміністративного акта на шкоду особі (тобто правомірного адміністративного акта) має існувати протилежне правило, оскільки в такому випадку припинення дії акта може порушувати права та законні інтереси приватних осіб. Тому, за загальним правилом відкликання таких актів не допускається крім чітко передбачених випадків, які на нашу думку, можуть бути такими:

- це допускається законодавством або про це зазначено в самому акті;
- адміністративний акт передбачає додаткові обов'язки, які особа не виконала;
- особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;
- адміністративний орган з огляду на обставини, які виникли пізніше, мав би право не приймати цього індивідуального адміністративного акта, і якщо без його відкликання виникла б небезпека для публічних інтересів.

Слушно зазначає Тимощук В. П., що процедура відкликання або скасування індивідуальних адміністративних актів має регулюватися іншими загальними нормами адміністративно-процедурного закону. Тобто, і норми-принципи, і норми щодо: порядку ініціювання та відкриття провадження; підготовки справи до розгляду та вирішення; прийняття рішення; оформлення адміністративного акта та доведення його до відома особи (осіб) тощо – для скасування та відкликання мають відрізнятися [47, с. 198].

Детальна та вичерпна регламентація скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів сприятиме тому, що адміністративні органи діятимуть не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком, що, безумовно, забезпечуватиме дотримання принципу правової визначеності та дозволитиме здійснювати ефективний судовий контроль за діяльністю адміністративних органів. Отже, наявність законодавчо встановленої процедури скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів не тільки

дозволить підвищити ефективність скасування актів в адміністративному порядку, а й стане значним поштовхом для підвищення ефективності скасування неправомірних актів у судовому порядку.

2.5 Напрями підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів

Проблема ефективності правових актів загалом та індивідуальних адміністративних актів як одного з їх видів є однією з найбільш актуальних. Хоч в юридичній літературі приділяється багато уваги питанню ефективності правового регулювання загалом та певних видів правозастосовних актів, проте однозначне розуміння поняття ефективності досі відсутнє. Для всебічного та повного дослідження питання індивідуальних адміністративних актів необхідним є його розгляд з позиції ефективності. На підставі індивідуальних адміністративних актів створюються, змінюються або припиняються конкретні права та обов'язки приватних осіб, тому ці акти розглядаються як основний результат і засіб індивідуального правового регулювання та правозастосування як однієї з форм реалізації права. Отже, індивідуальний адміністративний акт є юридичним засобом впливу на суспільні відносини, за його допомогою здійснюється компетенція адміністративних органів та виражається воля адміністративного органу по конкретній справі.

Індивідуальні адміністративні акти спрямовані на досягнення певного соціального результату, а саме, ефекту до якого прагнув законодавець при введенні в дію правової норми. Ці акти є продовженням регулятивної природи права, тому виступають продовженням регулювання, яке було досягнуто при нормативному регулюванні суспільних відносин. Індивідуальне правове регулювання доповнює собою нормативне правове регулювання, здійснюється на його основі та є його конкретизацією. Ці два рівні правового регулювання суспільних відносин знаходяться в тісному зв'язку і від їхнього оптимального поєднання залежить ефективність права в цілому. Механізм правового рулювання

повинен включати оптимальні засоби обох рівнів правового регулювання, адже навіть найкраще нормативно-правове регулювання може бути знівельовано практикою його застосування. З іншого боку, індивідуально-правове регулювання не може перетворитися в свавілля адміністративних органів, тому має бути визначена нормативно-правова основа будь-якої діяльності цих органів та чіткі межі й способи здійснення дискреційних повноважень.

Оскільки, ціллю будь-якого індивідуального адміністративного акту є досягнення певного юридичного ефекту, тобто індивідуально-правове регулювання суспільних відносин, тому вивчення ефективності індивідуальних адміністративних актів, в найбільшій мірі, обумовлено завданнями та призначенням індивідуально-правового регулювання.

В юридичній літературі поняття ефективності часто ототожнюється з поняттям ефект, у зв'язку з чим деякі автори розглядають негативну та позитивну ефективність. На нашу думку, такий підхід є хибним, оскільки зміст понять ефект та ефективність є відмінними. Ефект – це будь-який наслідок певної діяльності, а ефективність – це позитивна властивість певного явища, яка дозволяє досягнути необхідної цілі. Таким чином, ефективність не може бути негативною, на відміну від поняття ефект. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови слово ефективний визначається, як той, що приводить до потрібних результатів, наслідків, дає найбільший ефект [205, с.358]. М. Д. Шаргородський зазначає, що ефективність є абстрактне поняття, яке означає здатність застосованого засобу сприяти досягненню бажаної мети [206, с.57]. З цього приводу І. Л. Петрухін зазначає, що не будь-який ефект є ефективним. Таким може бути лише соціально корисний, близький до цілі ефект [207, с. 182].

Складність та багатоаспектність такого правового явища як індивідуальні адміністративні акти зумовлює необхідність пошуку різноманітних шляхів підвищення їх ефективності та визначення основних факторів, які б могли слугувати орієнтирами для підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів. В юридичній літературі питання підвищення ефективності індивідуальних адміністративних актів практично не

досліджувалося. Враховуючи, що індивідуальні адміністративні акти тісно пов'язані з такими категоріями як правозастосовні акти та індивідуально-правове регулювання, напрацювання вчених з теорії права щодо факторів (умов) ефективності цих правових явищ з врахуванням певних особливостей, притаманних індивідуальним адміністративним актам, можуть бути використані в нашому дослідженні.

Так, В. В. Лазарєв розглядаючи передумови ефективності правозастосовних актів визначав їх як об'єктивно обґрунтовані економічні, політичні, ідеологічні і правові фактори, які в тій чи іншій мірі самим фактом існування впливають на правозастосовну діяльність в напрямі зміцнення її результативності. Ці ж фактори можна розглядати як засоби забезпечення ефективності правозастосовних актів. Умови ефективності правозастосовних актів В. В. Лазарєв пропонував поділяти на загальні та спеціальні. До загальних автор відносить економічне, політичне становище суспільства та його культуру (зокрема й юридичну культуру), а до числа спеціальних, тобто наближених до правозастосовної діяльності: соціальне значення, обґрунтованість та досконалість правових норм, досконалість процесуальних норм та організаційних правил здійснення правозастосовної діяльності, встановлення (фіксація) законодавцем самої необхідності та меж правозастосування, законність правозастосовних дій, належна організація правозастосовних органів, їх забезпеченість матеріально-технічними засобами [112, с. 100–106].

Недоліком вказаної вище позиції є виділення такої умови як досконалість процесуальних норм та організаційних правил здійснення правозастосовної діяльності, адже вона охоплюється попередньою умовою, в якій йдеться про досконалість правових норм. Таким чином, вважаємо більш виправданим вищенаведені питання розглядати не окремо, а в межах однієї умови ефективності правозастосовних актів.

Розглядаючи проблему ефективності індивідуального правового регулювання, А. С. Григорєв пропонує виділяти внутрішні та зовнішні умови ефективності механізму індивідуального правового регулювання. Основними

внутрішніми умовами ефективності механізму індивідуального правового регулювання автор визначає: стійкість, мобільність, несуперечливість, безпроблемність, повнота системи індивідуального правового регулювання, гарантованість правових приписів та їх взаємну підконтрольність. Серед зовнішніх умов розглядаються: досконалість законодавства, законність, рівень правової культури, рівень правосвідомості, рівень розвитку державного апарату та професійна, скоординована робота всіх його органів і деякі інші [208, с. 81–85].

Грунтовне дослідження проблеми вдосконалення правозастосовної діяльності було здійснено О. В. Павлишиним. Напрями удосконалення правозастосування залежно від їхньої специфіки було згруповано автором у наступні блоки:

1. Нормативно-правовий блок, який тісно пов'язаний з правотворчістю і включає: удосконалення норм матеріального права, що регулюють усі важливі суспільні відносини; удосконалення норм процесуального права, що фіксують порядок реалізації (у тому числі застосування) норм матеріального права різних галузей і регулюють діяльність органів та осіб, що стосується судового розгляду та вирішення юридичних справ; нормотворчу діяльність підзаконного рівня, яка розвиває, деталізує або роз'яснює окремі положення законів України.

Конкретними напрямами вдосконалення правозастосування, які належать до зазначеного блоку, є усунення прогалин у праві та юридичних колізій, систематизація нормативно-правових актів, загальне офіційне тлумачення норм права, нормативне закріплення ініціатив, спрямованих на підвищення ефективності правозастосування тощо.

2. Організаційний блок утворюють напрями пов'язані з продуктивними змінами в організації роботи правозастосовника, зокрема, проведення адміністративної реформи, поліпшення взаємодії відповідних державних органів, служб, посадових осіб, ефективний контроль за їх діяльністю, підготовка рекомендацій для ефективної організації праці, використання нових наукових досягнень, вдосконалення діловодства, тощо.

3. Матеріально-технічний блок передбачає поліпшення фінансування, технічного оснащення правозастосовної діяльності, забезпечення високого рівня оплати праці та соціального захисту правозастосовників.

4. Просвітницький блок об'єднує такі напрями, як неофіційне тлумачення норм права, підвищення рівня закладів професійної освіти, стимулювання розвитку загальної ерудиції, етичної культури, спеціальних знань, умінь і навичок правозастосовників, а також правової культури та правосвідомості населення загалом [209, с. 34].

Також необхідно зазначити, що в літературі звертається увага на ідеологічне забезпечення ефективності правозастосовних актів. До прикладу, В. В. Лазарєв зазначає, що ідеологічне забезпечення правозастосовного процесу включає:

1. Політико-теоретичне обґрунтування необхідності правозастосовної діяльності в тій чи іншій сфері суспільного життя, її основної спрямованості, цілей і засобів досягнення цих цілей.

2. Цілеспрямоване формування особистих якостей суб'єктів правозастосування (світогляд, морально-етичні якості, правосвідомість та інше).

3. Політико-правову пропаганду і виховання в душі поваги до права і державних органів на основі розуміння сутності державно-правових інститутів [112, с. 130].

В. В. Лазарєв звертає увагу на те, що ідеологічні засоби, в першу чергу, спрямовані на підвищення рівня правової свідомості, що є необхідною умовою створення належної правової культури і, разом з тим, вирішальною передумовою ефективності правових актів [112, с. 149].

На нашу думку, не викликає заперечень актуальність пропонованих вище засобів, проте, враховуючи їхню сутність та те, що поняття правосвідомості та правової культури є значно ширшими ніж правова ідеологія і включають в свій зміст останню, вважаємо більш виправданим використовувати термін «просвітницькі» засоби підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів, а не ідеологічні.

Підсумовуючи вищенаведені позиції та враховуючи особливості індивідуальних адміністративних актів, вважаємо, що основні умови ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів доцільно поділяти на: правові, організаційні, матеріально-технічні та просвітницькі. Одночасно ці умови виступають напрямками підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів.

Роль права в підвищенні ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів є основоположною, оскільки значна частина організаційних, матеріально-технічних та просвітницьких засобів підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів реалізується на підставі відповідних законодавчих приписів. Це можна визначити як опосередкований вплив права на ефективність застосування актів, безпосередній вплив права полягає в двох наступних напрямках. По-перше, це вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства, яке регулює процедуру вирішення конкретних справ та, відповідно, прийняття індивідуальних адміністративних актів. По-друге, це вдосконалення матеріального законодавства, яке підлягає застосуванню.

Висока якість законодавства безумовно сприяє підвищенню ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів та дозволяє уникнути проблем в тлумаченні правових норм на підставі яких приймаються ці акти. Надто формалізоване законодавство спричиняє труднощі у його застосуванні. В зв'язку з цим, адміністративні органи, які вирішують конкретні юридичні справи, для ефективного впливу на суспільні відносини повинні володіти певним ступенем свободи при прийнятті індивідуальних адміністративних актів, оскільки в нормативно-правових актах не можуть бути визначені особливості вирішення усіх юридичних ситуацій, які виникають в суспільному житті. З цього приводу Б. М. Лазарєв зазначав, якщо б кожен крок органів був пов'язаний з настанням заздалегідь визначених наслідків, то ці органи були б неспроможні активно впливати на процеси, що відбуваються в житті, а їх діяльність в значній мірі втратила б творчий характер [210, с. 94].

Право адміністративних органів діяти на власний розсуд та межі здійснення цього права залежать від специфіки об'єктів правового регулювання, адже надто вузькі чи надто широкі межі дискреційних повноважень можуть негативно вплинути на ефективність застосування індивідуальних адміністративних актів.

Також, необхідно відзначити, що у випадку недосконалості матеріального законодавства, індивідуально-правове регулювання спроможне в певній мірі «згладити» його недоліки, адже саме завдяки активній, творчій роботі адміністративних органів у багатьох випадках можна мінімізувати негативний вплив колізій чи прогалин, що містяться в законодавстві. За допомогою розширеного або обмеженого тлумачення, аналогії закони чи аналогії права адміністративні органи можуть забезпечити введення в життя справжньої волі законодавця, тобто, реалізацію мети, на досягнення якої спрямована норма права, що підлягає застосуванню.

Якою б важливою не була роль матеріального законодавства в забезпеченні ефективності індивідуальних адміністративних актів, проте вирішальне значення має удосконалення адміністративно-процедурного законодавства. Радикальне оновлення адміністративно-процедурного законодавства є пріоритетним напрямом проведення адміністративної реформи в Україні та залишається одним з найактуальніших питань в сучасній адміністративно-правовій науці. В українському законодавстві досі відсутні загальні вимоги до процедури прийняття та дії індивідуальних адміністративних актів, а органи публічної адміністрації часто самі визначають порядок реалізації своїх повноважень, що суперечить європейським стандартам адміністративної процедури.

Практично у всіх країнах-членах Європейського Союзу вже тривалий час діють закони, що регулюють адміністративну процедуру. Навіть в тих країнах, де такі закони відсутні (Королівство Бельгія, Велика Британія, Республіка Ірландія) існують загальні вимоги щодо процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів, які, як правило, сформульовані в судовій практиці цих країн.

Аналогічні закони прийняті і в багатьох пострадянських країнах, зокрема в Грузії, Республіці Азербайджан, Республіці Білорусь, Республіці Вірменія, Республіці Казахстан, Республіці Таджикистан, Естонській Республіці. Не зважаючи на те, що починаючи з 1999 року в Україні активно розробляються та обговорюються різні проекти законів про адміністративну процедуру, досі жоден з них не прийнятий.

Отже, удосконалення адміністративно-процедурного законодавства України через прийняття єдиного загального закону про адміністративну процедуру є необхідною передумовою для забезпечення законної та передбачуваної діяльності публічної адміністрації та гарантованості прав і законних інтересів приватних осіб у публічно-правовій сфері.

Аналізуючи напрацювання сучасної адміністративно-правової науки та зарубіжний досвід правового регулювання відносин між адміністративними органами та приватними особами, можна визначити основні вимоги, яким повинен відповідати закон про адміністративну процедуру. В цьому законі має бути закріплено, з одного боку, порядок прийняття та дії індивідуальних адміністративних актів обов'язковий для всіх адміністративних органів та, з іншого боку, процедурні гарантії захисту прав приватних осіб. Отже, загальний закон про адміністративну процедуру повинен містити наступні положення.

По-перше, цей закон повинен відображати конституційні принципи щодо прав людини та принципи, на яких повинна здійснюватися публічна влада (верховенство права, поділ державної влади, урегульованість діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні закону та інші).

По-друге, в цьому законі мають бути визначені: підстави та порядок порушення адміністративної справи; порядок підготовки справи до розгляду (витребування додатково матеріалів чи певних відомостей, проведення експертиз, визначення та повідомлення осіб, які повинні бути залученні до участі в справі, надання учасникам адміністративної справи можливості подання клопотань та їх розгляд); процедура вирішення адміністративної справи, тобто безпосередній

розгляд адміністративної справи, прийняття індивідуального адміністративного акту та його оформлення.

Окремо необхідно визначити суб'єктний склад адміністративного провадження, повноваження адміністративного органу, права та обов'язки учасників та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи. Також, необхідно звернути увагу на підстави та порядок відводу посадових осіб адміністративного органу, які розглядають справу та осіб, які сприяють її розгляду.

По-третє, в законі про адміністративну процедуру необхідно встановити порядок та визначити наслідки введення індивідуальних адміністративних актів в дію. Правове регулювання введення в дію обтяжуючих та сприяючих індивідуальних адміністративних актів повинно відрізнятися. Доведення обтяжуючих індивідуальних адміністративних актів до відома осіб, яких ці акти стосуються має бути визначено, як необхідна передумова введення їх в дію та обов'язок адміністративних органів. Також потрібно визначити за допомогою яких способів і в які строки має бути здійснено доведення акта до відома осіб, яких він стосується та правові презумпції, які б свідчили про наявність факту доведення акта до відома цих осіб.

По-четверте, в законі про адміністративну процедуру варто закріпити перелік вимог, яким повинен відповідати індивідуальний адміністративний акт, щоб вважатися правомірним. Акти ж, що не відповідають цим вимогам є неправомірними та повинні поділятися на оспорювані (заперечні) акти – які підлягають скасуванню та нікчемні – які не породжують жодних правових наслідків з моменту прийняття, нікчемний акт з самого початку вважається таким, що ніколи не існував і не діяв.

По-п'яте, в цьому законі має бути чітко визначений порядок та особливості припинення дії індивідуальних адміністративних актів. Припинення дії правомірних і неправомірних актів повинні мати відмінне правове регулювання та позначатися самостійними термінами. Найбільш вдалим, на нашу думку, є використання терміна – відкликання, коли мова йде про припинення дії правомірних актів та скасування, щодо неправомірних.

Також, в загальному законі про адміністративну процедуру повинні відрізнятися правила припинення дії сприяючих та обтяжуючих індивідуальних адміністративних актів. За загальним правилом адміністративний орган може відкликати будь-який правомірний акт на користь особи (тобто відкликання обтяжуючого акта), адже в такому випадку права та свободи особи не можуть бути порушені. Проте, виходячи з принципу законності та належного урядування, це повноваження адміністративного органу має бути обмежено як мінімум двома такими умовами: відкликання акта неможливе, якщо аналогічний акт потрібно знову прийняти чи коли відкликання акта суперечить законодавству.

Щодо відкликання індивідуального адміністративного акта на шкоду особі (тобто правомірного адміністративного акта) має існувати протилежне правило, оскільки в такому випадку припинення дії акта може порушувати права та законні інтереси приватних осіб. Тому, за загальним правилом відкликання таких актів не допускається, крім чітко передбачених випадків, які на нашу думку, можуть бути такими:

- 1) це допускається законодавством або про це зазначено в самому акті;
- 2) адміністративний акт передбачає додаткові обов'язки, які особа не виконала;
- 3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;
- 4) адміністративний орган з огляду на обставини, які виникли пізніше, мав би право не приймати цього індивідуального адміністративного акта, і якщо без його відкликання виникла б небезпека для публічних інтересів.

Предмет правового регулювання закону про адміністративну процедуру не повинен бути надто широким, в тому розумінні, що він має визначати лише загальну адміністративну процедуру, а особливості здійснення спеціальних процедур в різних сферах повинні регулюватися окремими законами. Також, недоцільно визначати в цьому законі розподіл повноважень між різними органами публічної адміністрації. Це питання має бути предметом регулювання окремого закону про організацію та функціонування публічної адміністрації, проте

процедура вирішення спорів з приводу реалізації компетенції адміністративними органами повинна бути врегульована в загальному законі про адміністративну процедуру.

З прийняттям загального закону про адміністративну процедуру, спеціальні процедури повинні бути зведені до мінімуму, а їх існування має бути обґрунтовано особливістю відповідного об'єкта правового регулювання.

В адміністративно-правовій науці України існує дискусія з приводу того в якій формі має бути виражений акт про адміністративну процедуру: «закону» чи «кодексу». На нашу думку, такий акт має бути прийнятий у формі закону. Оскільки закон про адміністративну процедуру спрямований на встановлення загальних, рамкових вимог для усіх видів адміністративних процедур, а не на кодифікацію адміністративно-процедурного законодавства в єдиному акті, що є практично неможливим, а головне – недоцільним.

З цього приводу, Отто Люхтергандт зазначає, що європейським стандартам, яких Україна намагається досягти, відповідало б прийняття Адміністративного процедурного закону. Це дійсно має бути закон а не кодекс, бо поняття кодексу асоціюється з широкою кодифікацією, яка інтегрує різноманітні галузі адміністративного права. Але Адміністративний процедурний кодекс не має на увазі такої далекосяжної діяльності, бо він, як уже підкреслювалось, спрямований лише на те, щоб визначити загальні адміністративні процедурні норми та компактно їх врегулювати з тим, щоб заповнити у вигляді *lex generalis* ті прогалини, які залишили спеціальні закони, виходячи зі спеціалізації процедурного регулювання в окремому випадку [211].

Підсумовуючи вищенаведене, для підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів необхідним є як найшвидше прийняття проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (структура якого додається до нашого дослідження – Додаток А).

Організаційні умови також мають велике значення для забезпечення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів. Оптимальна організація всієї системи органів публічної адміністрації та внутрішня організація

кожного органу уповноваженого на прийняття індивідуальних адміністративних актів дозволяє забезпечити прийняття актів найбільш оперативно та з найменшими економічними затратами.

Для досягнення оптимальної організації роботи адміністративних органів необхідним є: чітке розмежування компетенції та функцій між адміністративними органами, уніфікація діловодства, електронне урядування, планування роботи адміністративного органу, ефективний контроль за його діяльністю, науково обґрунтована організація праці, інформаційне забезпечення (яке полягає в отриманні інформації про фактичні обставини справи, про право, яке підлягає застосуванню, про юридичну практику вирішення певної категорії справ та інше).

Забезпеченість адміністративних органів матеріально-технічними засобами також впливає на ефективність застосування індивідуальних адміністративних актів. Загалом, діяльність будь-яких адміністративних органів є ускладненою, або взагалі неможливою без відповідного фінансування цих органів. З іншого боку, забезпечення необхідними приміщеннями, комп'ютерною та офісною технікою, високий рівень оплати праці та соціальний захист працівників адміністративних органів є необхідною передумовою ефективної діяльності цих органів та сприяє підвищенню ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів.

Ще одним важливим фактором, який дозволяє істотно підвищити ефективність застосування індивідуальних адміністративних актів є просвітницька діяльність, яка полягає в підвищенні професійної та правової культури осіб, які безпосередньо приймають і забезпечують виконання індивідуальних адміністративних актів і підвищення правосвідомості та правової культури населення загалом.

Висновки до розділу 2

Дослідження питання прийняття, чинності та дії індивідуальних адміністративних актів дозволяє зробити такі висновки.

1. На підставі аналізу законодавства та наукової літератури визначено поняття чинності, дії та юридичної сили індивідуальних адміністративних актів, встановлено їх взаємозв'язок та сформульовано пропозиції щодо розмежування цих понять.

Чинність індивідуальних адміністративних актів потрібно розуміти як необхідну передумову дії цих актів, яка означає наявність у акта юридичної сили та дозволяє говорити про акт як явище правової дійсності. Чинність, як юридична передумова дії акта означає, що акт ще не став обов'язковим для осіб, яких він стосується, проте, він може зобов'язувати публічну адміністрацію до вчинення тих чи інших дій для його ефективного виконання.

2. Дія індивідуального адміністративного акта – це його регулятивний вплив на поведінку адресатів акта, який полягає у виникненні, зміні чи припиненні конкретних прав та обов'язків. Тобто, лише з моменту початку дії індивідуального адміністративного акта він починає тягнути за собою юридично значимі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання.

3. Поняття юридичної сили є одним з найважливіших та багатогранних понять, які стосуються індивідуальних актів та правових актів загалом. Саме тому, на нашу думку, найдоцільніше розглядати поняття юридичної сили в таких трьох аспектах: 1) потенційна сила (виконавча сила), яка виникає в акта з моменту його прийняття і набуття ним чинності; 2) обов'язкова сила, яка виникає з моменту виконання процедури повідомлення про акт особу, якої він стосується або іншої передбаченої законом процедури; 3) співвідношення індивідуального адміністративного акта з іншими актами.

4. Дія акта пов'язана з поведінкою осіб, яких цей акт стосується, відповідно акт вступає в дію з моменту, коли він безпосередньо впливає на обов'язки, права та свободи адресатів акта. У свою чергу, обов'язкова сила, як один з аспектів юридичної сили, означає збереження волевиявлення адміністративного органу з приводу прийнятого ним акта, яке належно доведене до відома осіб яких цей акт стосується. Тобто, дія акта є похідною від обов'язкової сили і зумовлена нею.

5. Проаналізувавши наукові праці присвячені питанню прийняття індивідуальних адміністративних актів та законодавство, що регулює цю сферу, можна зробити висновок, що загальними стадіями процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів є: 1) порушення адміністративної справи; 2) підготовка адміністративної справи до розгляду; 3) вирішення адміністративної справи.

6. Введення індивідуального адміністративного акта в дію часто не збігається з моментом його прийняття та відповідно набуття ним чинності. Системний аналіз законодавства України дозволяє зробити висновок, що найпоширенішими моментами, з якими пов'язується введення індивідуальних адміністративних актів у дію, є: 1) дата прийняття акта; 2) дата доведення акта до відома осіб, яких цей акт стосується; 3) дата спливу строку на оскарження акта; 4) дата, вказана в самому акті; 5) дата, вказана в законодавстві; 6) дата державної реєстрації акта.

7. Припинення дії індивідуального адміністративного акта можна розглядати як момент, з якого стає неможлива його реалізація, тобто він перестає впливати на права, обов'язки та законні інтереси осіб.

Підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів доцільно поділяти на фактичні та юридичні, оскільки саме цей поділ дозволяє найефективніше дослідити способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів.

Фактичне припинення дії індивідуальних адміністративних актів відбувається саме по собі (автоматично) у зв'язку з настанням певного факту, тому нема необхідності в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення. Юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта відбувається не автоматично, а через прийняття спеціального акта, метою якого є припинення дії вищезазначеного акта.

8. В роботі обґрунтовано доцільність виділення двох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів: відкликання та скасування. Основним

критерієм розмежування цих двох способів є правомірність/неправомірність індивідуального адміністративного акта.

Відкликанню підлягають правомірні індивідуальні адміністративні акти, а здійснювати таке повноваження можуть лише адміністративні органи щодо власних індивідуальних адміністративних актів.

Скасування індивідуальних адміністративних актів відрізняється від відкликання, передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних актів і по-друге, суб'єктом цього способу припинення дії може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися в двох порядках: адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає у процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам адміністративний орган, який прийняв рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу, або здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Відповідно, суб'єктом судового порядку скасування індивідуальних адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати індивідуальні адміністративні акти.

9. Основними напрямками підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів, є: правовий, організаційний, матеріально-технічний та просвітницький.

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дисертаційного дослідження сформульовано такі найважливіші висновки та пропозиції.

1. Проаналізувавши основні підходи до визначення поняття індивідуальних адміністративних актів, які пропонуються і вітчизняною, і зарубіжною наукою, запропоновано визначення цього поняття. Індивідуальний адміністративний акт – це одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації.

Основними ознаками індивідуального адміністративного акта є: односторонність, індивідуальність (конкретність), зовнішня дія, породження правових наслідків, приймається адміністративним органом.

2. У результаті дослідження запропоновано науково обґрунтовану класифікацію, яка дозволяє більш точно визначити та охарактеризувати ознаки, які притаманні індивідуальним адміністративним актам, визначити їхню правову природу та співвідношення між собою.

У роботі обґрунтовано необхідність поділу неправомірних індивідуальних адміністративних актів на оспорювані та нікчемні. Основна відмінність оспорюваних адміністративних актів від нікчемних полягає в тому, що останні не потребують скасування судом чи компетентним органом, як це вимагається для оспорюваних актів, оскільки, нікчемний акт ніколи не спричиняє настання передбачених в ньому правових наслідків. Неправомірність індивідуального адміністративного акта не спричиняє його автоматичної нечинності, лише очевидні особливо значні недоліки акта можуть призвести до його автоматичної нечинності – нікчемності.

Підстави та наслідки нікчемності індивідуальних адміністративних актів необхідно встановити на рівні закону.

3. Обґрунтовано поділ вимог до індивідуальних адміністративних актів на юридичні та неюридичні. Основною ознакою, яка дозволяє розмежувати ці дві

групи вимог є наявність юридично значимих наслідків. Відповідно, до юридичних відносяться вимоги, які тягнуть за собою юридично значимі наслідки, ті ж вимоги, які не тягнуть за собою юридично значимих наслідків відносяться до неюридичних вимог. Основними неюридичними вимогами, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти, є: 1) лінгвістичні вимоги; 2) лексичні вимоги; 3) технічні вимоги; 4) логічні вимоги.

Визначення юридичних вимог, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти має велике значення, оскільки не дотримання цих вимог свідчить про неправомірність актів та, відповідно, може призвести до припинення їх дії. Перелік таких вимог є аналогічним до того, який міститься в ч. 3. ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, де визначено вимоги, які ставляться до рішень та дії суб'єктів владних повноважень.

4. У результаті проведеного дослідження визначено співвідношення понять чинність, дія та юридична сила індивідуальних адміністративних актів.

Чинність індивідуальних адміністративних актів потрібно розуміти як необхідну передумову дії цих актів, яка означає наявність у акта юридичної сили та дозволяє говорити про акт як явище правової дійсності. Чинність як юридична передумова дії акта означає, що акт ще не став обов'язковим для осіб, яких він стосується, проте він може зобов'язувати публічну адміністрацію до вчинення тих чи інших дій для його ефективного виконання.

Дія індивідуального адміністративного акта – це його регулятивний вплив на поведінку адресатів акта, який полягає у виникненні, зміні чи припиненні конкретних прав та обов'язків. Тобто, лише з моменту початку дії індивідуального адміністративного акта він починає тягнути за собою юридично значимі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання.

Поняття юридичної сили є одним із найважливіших та багатогранних понять, які стосуються індивідуальних актів та правових актів загалом. Саме тому, доцільно розглядати поняття юридичної сили в таких трьох аспектах: 1) потенційна сила (виконавча сила), яка виникає в акта з моменту його

прийняття і набуття ним чинності; 2) обов'язкова сила, яка виникає з моменту виконання процедури повідомлення про акт особу, якої він стосується або іншої передбаченої законом процедури; 3) співвідношення індивідуального адміністративного акта з іншими актами.

5. Проаналізувавши наукові праці присвячені питанню прийняття індивідуальних адміністративних актів, та законодавство, що регулює вказану сферу, можна зробити висновок, що загальними стадіями процедури прийняття індивідуальних адміністративних актів є: 1) порушення адміністративної справи; 2) підготовка адміністративної справи до розгляду; 3) вирішення адміністративної справи.

Надзвичайно актуальним є прийняття закону, в якому б встановлювалась єдина для всіх адміністративних органів процедура (модель) прийняття індивідуальних адміністративних актів.

6. Введення індивідуального адміністративного акта в дію часто не збігається з моментом його прийняття та, відповідно, набуття ним чинності. Системний аналіз законодавства України дає змогу зробити висновок, що найпоширенішими моментами, з якими пов'язується введення індивідуальних адміністративних актів в дію є: 1) дата прийняття акта; 2) дата доведення акта до відома осіб, яких цей акт стосується; 3) дата спливу строку на оскарження акта; 4) дата вказана в самому акті; 5) дата вказана в законодавстві; 6) дата державної реєстрації акта.

Необхідним є встановлення чіткої процедури доведення обтяжуючих індивідуальних адміністративних актів до відома осіб, яких ці акти стосуються. Дотримання цієї процедури має бути визначено в законодавстві України не лише як обов'язок усіх адміністративних органів, але й як необхідна передумова введення актів в дію, адже в протилежному випадку існуватиме реальна загроза порушення прав та свобод приватних осіб у відносинах з адміністративними органами.

Закріплення на рівні закону загального порядку введення в дію індивідуальних адміністративних актів, обов'язкового для всіх адміністративних

органів, сприятиме гарантуванню принципу правової визначеності та підвищенню рівня довіри приватних осіб до публічної влади.

7. Припинення дії індивідуального адміністративного акта, це момент з якого стає неможлива його реалізація, тобто він перестає впливати на права, обов'язки та законні інтереси осіб.

Підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів доцільно поділяти на фактичні та юридичні, оскільки саме цей поділ дозволяє найефективніше дослідити способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів.

Фактичне припинення дії індивідуальних адміністративних актів відбувається саме по собі (автоматично) у зв'язку з настанням певного факту, тому нема необхідності в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення. Юридичне припинення дії індивідуального адміністративного акта відбувається не автоматично, а через прийняття спеціального акта, метою якого є припинення дії вище названого акта.

8. В роботі обґрунтовано доцільність виділення двох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів: відкликання та скасування. Основним критерієм їхнього розмежування є правомірність/неправомірність індивідуального адміністративного акта.

Відкликанню підлягають правомірні індивідуальні адміністративні акти і здійснювати таке повноваження можуть лише адміністративні органи щодо власних індивідуальних адміністративних актів.

Скасування індивідуальних адміністративних актів відрізняється від відкликання, передусім тим, що воно застосовується виключно до неправомірних актів і, по-друге, суб'єктом такого способу припинення дії може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках: адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що

суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам адміністративний орган, який прийняв рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу, або здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Відповідно, суб'єктом судового порядку скасування індивідуальних адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати індивідуальні адміністративні акти.

9. Визначено, що підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися в таких основних напрямках: правовому, організаційному, матеріально-технічному та просвітницькому.

10. Запропоновано вищенаведені положення закріпити в Законі України «Про адміністративну процедуру» (структура якого додається – Додаток А), що сприятиме і захисту прав та інтересів приватних осіб, і захисту публічних інтересів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Тарасов И. Т. Очерк науки полицейского права / И. Т. Тарасов – М. : Печатня С. П. Яковлева, 1897. – 718 с.
2. Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации / А. Ф. Евтихийев – Люблин : Губ. тип., 1911. – 292 с.
3. Ивановский В. В. Учебник административного права : Полицейское право. Право внутреннего управления / В. В. Ивановский. – 4-е изд., испр. и доп. – Казань : Типо-лит. В. З. Еремеева, 1911. – 516 с.
4. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. – Изд. 2-е, испр. и доп. – Москва : Г. А. Леман и С. И. Сахаров, 1917. – 294 с.
5. Евтихийев А. Ф. Основы советского административного права / А. Ф. Евтихийев – Харьков : Юрид. изд-во НКЮ УССР, 1925. – 331 с.
6. Кобалевский В. Л. Очерки советского административного права / В. Л. Кобалевский. – Харьков, 1924. – 258 с.
7. Кобалевский В. Л. Советское административное право / В. Л. Кобалевский. – Харьков, 1929. – 417 с.
8. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск : Издательское бюро Иркутск. гос. ун-та, 1927. – 38 с.
9. Студеникин С. С. Советское административное право: учебник / С. С. Студеникин. – Москва : Гос. изд-во юридической литературы, 1949. – 307 с.
10. Петров Г. И. Сущность советского административного права / Г. И. Петров. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. – 184 с.
11. Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право: учебник / Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов. – Москва : Юристъ, 2000. – 726 с.
12. Пахомов І. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник / І. М. Пахомов. – Львів : Вид-во Львівського університету, 1962. – 294 с.

13. Васильев Р. Ф. Акты управления. Значение, проблема исследований, понятие / Р. Ф. Васильев – Москва : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 141 с.
14. Слесарева Е. С. Индивидуальные акты управления : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02 / Слесарева Елена Сергеевна. – Москва, 1984. – 187 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
16. Бандурка О. М. Адміністративний процес : підруч. для вищих навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
17. Адміністративне право України: Підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
18. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : Навчальний посібник / І. П. Голосніченко. – Ірпінь, 1998. – 108 с.
19. Адміністративне право України : підручник / [Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К. : Істина, 2009. – 475 с.
20. Колпаков В. К. Адміністративне право України : Підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 733 с.
21. Угровецький П. О. Адміністративні акти органів прокуратури : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Угровецький Павло Олегович. – Харків, 2011. – 195 с.
22. Чабан В. П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Чабан Валентин Павлович. – Київ, 2001. – 179 с.
23. Пчелін В. Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Пчелін Віталій Борисович. – Харків, 2011. – 189 с.
24. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Грибок Ігор Олегович. – Київ, 2006. – 220 с.

25. Кравчук В. М. Роль суду і прокуратури у забезпеченні законності актів органів виконавчої влади і місцевого самоврядування : дис... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кравчук Володимир Миколайович. – Одеса, 2008. – 219 с.
26. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика : монографія / В. В. Цветков. – К. : Юрид. думка, 2007. – 336 с.
27. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібн. / П. М. Рабінович. – вид. 5-те, зі змінами. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.
28. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарчука. – Київ : Абрис, 2002. – 744 с.
29. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука. – Київ : Українська радянська енциклопедія, 1974. – 776 с.
30. Шейко В. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. – 2-ге вид., перероб. і доп. / В. М. Шейко, Н. М. Кушнарєнко. – К. : Знання-Прес, 2002. – 295 с.
31. Основи методології та організації наукових досліджень: Навч. посіб. для студентів, курсантів, аспірантів і ад'юнтів / за ред. А. Є. Конверського. – К.: Центр учбової літератури, 2010. – 352 с.
32. Баскаков А. Я. Методология научного исследования: Учеб. пособие / А. Я. Баскаков, Н. В. Туленков. – 2-е изд., испр. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
33. Сурмін Ю. П. Методология державного управління як галузі науки : наук. розробка / Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. О. Краснейчук. – К. : НАДУ, 2010. – 32 с.
34. Данильян О. Г. Основи філософії : Навч. посіб. / О. Г. Данильян, В. М. Ткаченко. – Харків : Право, 2003. – 352 с.
35. Щерба С. П. Філософія: Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / С. П. Щерба, В. К. Щедрін, О. А. Заглада; За заг. ред. С. П. Щерби. – К. : МАУП, 2004. – 216 с.
36. Шевчук Р. М. Діалектичний метод у правознавстві : окремі аспекти / Р. М. Шевчук // Філософські та методологічні проблеми права – 2012. – № 2 – С. 25–31.

37. Кустовська О. В. Методологія системного підходу та наукових досліджень : Курс лекцій / О. В. Кустовська. – Тернопіль : Економічна думка, 2005. – 124 с.
38. Саидов А. Х. Сравнительное правоведение (основные правовые системы современности): Учебник / Под ред. В. А. Туманова. – Москва : Юристъ, 2003. – 448 с.
39. Алексеев С. С. Проблемы теории права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – Свердловск : Свердл. юрид. ин-т, 1973. – Т. 2. – 401 с.
40. Чмиленко Ф. О. Посібник до вивчення дисципліни «Методологія та організація наукових досліджень» / Ф. О. Чмиленко, Л. П. Жук. – Дніпропетровськ : РВВ ДНУ, 2014. – 48 с.
41. Lehman J. West's encyclopedia of American law / J. Lehman, Sh. Phelps. – 2nd ed. – Volume 1. – 524 p.
42. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 672 с.
43. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: Підручник / О. Ф. Скакун ; Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
44. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права : Курс лекций. Вып. 3. Правовые акты. / С. С. Алексеев; Отв. ред. Ю. Г. Судницын. – Свердловск : Средне-Уральское книжное издательство, 1966. – 212 с.
45. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит. 1982. – Т. 2. – 360 с.
46. Россинский Б. В. Административное право: учебник / Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 4-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2009. – 928 с.
47. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В. П. Тимощук. – К. : «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
48. Демченко Н. В. Индивидуальные административно-охранительные акты : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14

«Административное право; финансовое право; информационное право» / Демченко Николай Викторович. – Санкт-Петербург, 2008. – 30 с.

49. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гвоздева Анастасия Николаевна. – Киров, 2009. – 216 с.

50. Окрема думки судді Конституційного Суду України Савенка М. Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) від 11 березня 2003 р. № 6-рп/2003 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-03/page>.

51. Recommandation № R (84) 15 du Comité des Ministres aux états membres relative à la responsabilité publique, adoptée par le Comité des Ministres le 18 septembre 1984, lors de la 375e réunion des Délégués des Ministres // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e2071>.

52. Школик А. М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А. М. Школик // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2012. – № 1 (ч. 1). – С. 329–334.

53. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

54. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

55. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40–41, 42. – Ст. 492.

56. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п>.

57. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект Закону України від 3 грудня 2012 р. № 11472 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

58. Про адміністративну процедуру : Закон Федеративної Республіки Німеччини від 1 січня 1977 р. / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С. 192–231.

59. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву : учебное пособие / И. Рихтер, Г. Ф. Шупперт; пер. с нем. – М. : Юристь, 2000. – 604 с.

60. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин / А. М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.

61. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.

62. Адміністративний кодекс Української РСР від 12 жовтня 1927 року (у витягах, з додатком систематизованих законодавчих та інструктивних матеріалів). – К. : Державне видавництво політичної літератури, 1956. – 212 с.

63. Мандюк О. О. Поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів / О. О. Мандюк // Митна справа. – 2014. – Спец. вип.. – С. 126–130.

64. Голосніченко І. П. Адміністративний процес: Навчальний посібник. / І. П. Голосніченко, М. Ф. Стахурський. – К. : ГАН, 2003. – 256 с.

65. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

66. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ : інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 р. № 781/11/13-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10.

67. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 травня 2005 р. № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>.

68. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 р. № 2-зп // Вісник Конституційного Суду. – 1997. – № 2. – С. 3–7.

69. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 31 січня 2012 р. у справі № 2а-19271/10/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Decision/Review/?RegNumb=21696781>.

70. Постанова Верховного Суду України від 5 лютого 2008 р. у справі № 21-770во06 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Decision/Review/?RegNumb=1811829>.

71. Ухвала Святошинського районного суду м. Києва від 4 грудня 2009 р. у справі № 2а-1672-1/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Decision/Review/?RegNumb=12665643>.

72. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 31 січня 2013 р. у справі К/9991/69954/12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Decision/Review/?RegNumb=29021480>.

73. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – Ст. 356.

74. Петров Є. В. Адміністративно-господарські акти : сутність та види / Є. В. Петров // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 537 – 543 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12pevctv.pdf>.

75. Іванова Л. Ю. Поняття та ознаки адміністративно-юрисдикційних актів органів внутрішніх справ України / Л. Ю. Іванова // Збірник наукових праць Харківського національного педагогічного університету імені Г. С. Сковороди «ПРАВО». – 2012. – Вип. 19. – С. 106–112.

76. Чабан В. П. Акти адміністративного примусу в діяльності міліції України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Чабан Валентин Павлович. – Київ, 2001. – 18 с.

77. Кондаков Н. И. Логика / Н. И. Кондаков. – М. : Издательство Академии Наук СССР, 1954. – 512 с.

78. Готинян-Журавльова В. В. Онтологічні аспекти класифікації / В. В. Готинян-Журавльова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Философия. Культурология. Политология. Социология». – 2012. – Т. 24(65). – № 4. – С. 333–338.

79. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права : Навчально-методичний посібник (за кредитно-модульною системою) / Л. А. Луць. – К. : Атіка, 2008. – 412 с.

80. Бриль К. І. Правозастосовний акт як особливий вид індивідуальних правових актів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Бриль Костянтин Іванович. – Київ, 2008. – 20 с.

81. Чижов И. А. Административно-правовые действия : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Чижов Илья Александрович. – Белгород, 2005. – 20 с.

82. Бахрах Д. Н. Административное право России : Учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах, С. Д. Хазанов, А. В. Демин. – Москва : Норма – Инфра-М, 2002. – 623 с.

83. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов управления / В. А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1979. – 136 с.

84. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.

85. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов // Российское полицейское (административное) право : Конец XIX – начало XX в. : Хрестоматия / Сост. и авт. вступ. ст. Ю. Н. Стариков. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 1999. – С. 371–619.

86. Ткаченко І. М. Нікчемний та оспорюваний правочин : правова різниця між поняттями / І. М. Ткаченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2008. – Т. 21(60). – № 2. – С. 372–377.

87. Постанова Верховного Суду України від 30 січня 2012 року у справі № 21-216а11 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/22547527>.

88. Яхин Ф. Ф. Действие административно – правовых актов : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Яхин Филлос Флюрович. – Москва, 2004. – 215 с.

89. Мандюк О. О. Класифікація індивідуальних адміністративних актів / О. О. Мандюк // Митна справа. – 2015. – № 2(98), частина 2, книга 2. – С. 159–165.

90. Mitskevich L. A. Administrative Acts of Germany / L. A. Mitskevich // Humanities and Social Sciences. February. – 2011. – Vol. 4, Issue 2. – P. 216–222.

91. Штобер Рольф Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Штобер Рольф ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.

92. Макарейко Н. В. Административное право: краткий курс лекций / Н. В. Макарейко. – 8-е изд., перераб. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2013. – 212 с.

93. Бородин С. С., Громыко С. С. Административное право. Общая и Особенная часть: курс лекций / С. С. Бородин, С. С. Громыко. – Санкт-Петербург : ГУАП. СПб., 2007. – 432 с.

94. Чехун Н. В. Правовые акты государственной исполнительной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Чехун Наталья Васильевна. – Саратов, 2005. – 22 с.

95. Стариллов Ю. Н. Административное право : В 2-х ч. Ч. 2. Книга вторая : Формы и методы управленческих действий. Правовые акты управления. Административный договор. Административная юстиция / Ю. Н. Стариллов. – Воронеж : Издательство Воронежского государственного университета, 2001. – 432 с.

96. Корж А. В. Документація праводілової сфери : Навч. посібник: Лекції та зразки документів / А. В. Корж. – К. : 2002. – 232 с.

97. Стариллов Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т. Т. 2: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – 600 с.

98. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

99. Афанасьев В. С. Обеспечение законности: вопросы теории и практики (по материалам органов внутренних дел) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Афанасьев Владимир Сергеевич. – Москва, 1993. – 40 с.

100. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

101. Про Антимонопольний комітет України : Закону України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

102. Recommendation № R (80) 2 of the Committee of Ministers concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316th meeting of the Ministers' Deputies // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804f22ae>

103. Resolution (77) 31 of the Committee of Ministers on the protection of the individual in relation to the acts of administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 28 September 1977, at the 275th meeting of the Ministers' Deputies // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804dec56>.

104. Про запобігання корупції : Закону України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

105. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

106. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / За заг. ред. Р. О. Куйбіди (видання друге, доповнене). – К. : Юстиніан, 2009. – 976 с.

107. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5207-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 412.

108. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества / Т. К. Хартли ; пер. и науч. ред. В. Г. Бенда. – М. : ЮНИТИ ; Будапешт : COLPI, 1998. – 647 с.

109. Judgment of the The European Court of Human Rights case «Bulves» AD v. Bulgaria, application no. 3991/03, 22 January 2009 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-90792>.

110. Постанова Дубенського міськрайонного суду Рівненської області від 10 червня 2011 р. у справі № 2-а-608/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16277884>.

111. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підручник / В. М. Плішкін ; За ред. Ю. Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.

112. Лазарев В. В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / В. В. Лазарев. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.

113. Осауленко О. І. Загальна теорія держави і права : Навч. посіб. для студ. ВНЗ / О. І. Осауленко. – К. : Істина, 2007. – 336 с.

114. Мандюк О. О. Юридическое значение индивидуальных административных актов / О. О. Мандюк // «Legea si Viata». – Republica Moldova. – 2016. – № 3/2. – С. 43–46.

115. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В. М. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 258 с.

116. Краснояружский С. Г. Индивидуальное правовое регулирование в советском обществе : (вопросы теории и практики) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история государства и права; история политических и правовых учений» / Краснояружский Сергей Георгиевич. – Москва, 1990. – 22 с.

117. Гриценко І. С. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології / І. С. Гриценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2007. – Вип. 75. – С. 64–66.

118. Колпаков В. К. Адміністративне право України : Підручник / В. К. Колпаков., О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

119. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – Ст. 27.

120. Податковий Кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

121. Про затвердження Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 10 жовтня 2013 р. № 574 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1853-13>.

122. Постанова Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 26 травня 2015 р. у справі № 804/1993/15 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/44706085>.

123. Про місцеве самоврядування : Закону України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

124. Про укладання договору житлового найму : Рішення Львівської міської ради від 4 березня 2011 р. № 246 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/docImr_1.NSF/\(SearchForWeb\)/40C805B88938A32CC225784F0057388A?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/docImr_1.NSF/(SearchForWeb)/40C805B88938A32CC225784F0057388A?OpenDocument).

125. Житловий кодекс Української РСР : Закон Української РСР від 30 червня 1983 р. № 5464-X // Відомості Верховної Ради. – 1983. – № 28. – Ст. 573.

126. Про забезпечення реалізації житлових прав мешканців гуртожитків : Закон України від 4 вересня 2008 р. № 500-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2008. – № 46. – Ст. 323.

127. Авер'янов В. Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В. Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 3. – С. 8–14.

128. Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами : Наказ Міністерства фінансів

України від 21 жовтня 2015 р. № 916 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15/paran7#n7>.

129. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III XIV // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 12. – Ст. 64.

130. Про затвердження Тимчасових правил розгляду справ про порушення антимонопольного законодавства України : Розпорядження Антимонопольного комітету України від 19 квітня 1994 року № 5 (в редакції Розпорядження Антимонопольного комітету України № 169-р від 29 червня 1998 р.) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0090-94/conv/print1446303375985289>.

131. Пушняк О. В. До питання співвідношення термінів «набуття чинності нормативно-правовим актом» та «введення в дію нормативно-правового акта» / О. В. Пушняк // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 580–592 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12povnpa.pdf>.

132. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 р. № 21-рп/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10>.

133. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.

134. Теплюк М. О. Введення закону України в дію: проблема правового регулювання / М. О. Теплюк // Приватне право і підприємництво. – 2010. – Вип. 9. – С. 7–10.

135. Кельзен Г. Чисте Правознавство : з додатком: Проблема справедливості / Г. Кельзен ; пер. з нім. О. Мокровольський. – К. : Юніверс, 2004. – 496 с.

136. Пономаренко Ю. А. Чинність і дія кримінального закону в часі : Монографія / Ю. А. Пономаренко. – К. : Атіка, 2005. – 288 с.
137. Шнейдер М. А. Советское уголовное право. часть Общая (Учебное пособие) / М. А. Шнейдер. – М. : ВЮЗИ, 1955. – 138 с.
138. Мандюк О. О. Чинність та дія індивідуальних адміністративних актів : розмежування понять / О. О. Мандюк // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. – 2016. – № 845. – С. 119–123.
139. Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 48. – Ст. 296.
140. Общая теория права и государства / Под ред. В. В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.
141. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. – М. : Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2001. – 652 с.
142. Толстик В. А. Иерархия источников российского права: Монография / В. А. Толстик. – Н. Новгород : Изд-во «Общество «Интелсервис», 2002. – 216 с.
143. Белкин А. А. Юридические акты: Обладание силой и действие / А. А. Белкин // Правоведение. – 1993. – № 5. – С. 3–14.
144. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) абзацу восьмого пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» від 29 червня 2010 р. № 17-рп/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-10>.
145. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу Х «Перехідні положення» Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

146. Видання Ради Європи «Адміністрація і Ви. Принципи адміністративного права, що стосуються відносин між адміністративною владою і приватними особами» (переклад неофіційний). – 1996. – 31 с.

147. Lewalle P. Contribution a l'étude de l'application des actes administratifs dans le temps / P. Lewalle. – Liege : Universite de Liege, Faculte de droit, 1975. – 420 p.

148. Мандюк О. О. Введення в дію індивідуальних адміністративних актів / О. О. Мандюк // Журнал східноєвропейського права. – 2016. – № 27. – С. 151–156.

149. Соляник К. Припинення дії актів органів місцевого самоврядування: проблеми реалізації / К. Соляник // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2009. – № 1 (15). – С. 90–93.

150. Салищева Н. Г. Административный процесс в СССР / Н. Г. Салищева. – М. : Юрид. лит. 1964. – 158 с.

151. Якимов А. Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – № 3. – С. 5–10.

152. Ключниченко А. П. Производство по делам о мелком хулиганстве (из опыта работы милиции Украинской ССР) / А. П. Ключниченко. – К. : Изд-во Киев. высш. шк. МВД СССР, 1970. – 152 с.

153. Студеникин С. С. Социалистическая система государственного управления и вопрос о предмете советского административного права / С. С. Студеникин // Вопросы советского административного права: сб. статей / отв. ред. В. Ф. Коток. – М. : Изд-во АН СССР, 1949. – С. 5–60.

154. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право / В. Д. Сорокин. – М. : Юрид. лит., 1972. – 240 с.

155. Бахрах Д. Н. Административное право: учебник / Д. Н. Бахрах, Б. В. Россинский, Ю. Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

156. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.

157. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен : монографія / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

158. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/e-journals/FP/2010-4/10gnviar.pdf.

159. Голосніченко І. П. Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку української держави / І. П. Голосніченко // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – 2003. – Вип. 19. – С. 17–20.

160. Педько Ю. С. Щодо розуміння адміністративного процесу / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. – 2007. – Вип. 35. – С. 99–103.

161. Тарасов В. А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении / В. А. Тарасов. – М. : Изд-во МГУ, 1978. – 104 с.

162. Гончарук С. Т. Основи адміністративного права України : навчальний посібник / С. Т. Гончарук. – К. : Аванпост-прим, 2004. – 200 с.

163. Дегтярева Е. А. Административные процедуры : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / Дегтярева Евгения Александровна. – Ростов-на-Дону, 2007. – 25 с.

164. Про затвердження Порядку подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсій відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» : Постанова правління Пенсійного фонду України від 25 листопада 2005 р. № 22-1 (у редакції постанови правління Пенсійного фонду України від 7 липня 2014 р. № 13-1) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0895-14>.

165. Про затвердження Порядку накладення штрафів за правопорушення у сфері містобудівної діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 квітня 1995 р. № 244 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2013 р. № 735) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/244-95-п>.

166. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 13. – Ст. 222.

167. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 (у редакції постанови Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 р. № 1156) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п>.

168. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-п/conv/print1450104513638370>.

169. Про Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України : Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/970/2006/conv/print1450104513638370>.

170. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, 46–47, 48. – Ст. 552.

171. Administrative Procedure Act of Estonian Republic 06.06.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530102013037/consolide>.

172. Об основах администрирования и административном производстве : Закон Республики Армения от 18 февраля 2004 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1937&lang=rus#1>

173. Про затвердження Порядку надіслання контролюючими органами податкових повідомлень-рішень платникам податків : Наказ Міністерства

Фінансів України від 28 грудня 2015 р. № 1204 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0124-16/paran8#n8>.

174. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.

175. Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/615-2011-п/conv/print1452844483708473>.

176. Жданов А. А. О действительности актов государственного управления /А. А. Жданов // Правоведение. – 1964. – № 1. – С. 51–60.

177. Школик А. Скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів / А. Школик // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 58. – С. 176–181.

178. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади / С. Рабінович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 60. – С. 168–177.

179. Апрыткин А. В. Прекращение действия нормативных правовых актов (теория, практика, техника) : автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства» / Апрыткин Александр Владимирович. – Нижний Новгород, 2011. – 34 с.

180. Мицкевич А. В. Акты высших органов Советского государства: юридическая природа нормативных актов высших органов государственной власти и управления СССР / А. В. Мицкевич. – М. : Юридическая литература, 1967. – 172 с.

181. Питання видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2013 р. № 43 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/437-2013-п>.

182. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.

183. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, частини чотирнадцятої ст. 46, частин першої, десятої ст. 59 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2008 року № 7-рп/2009 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.

184. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 34 – Ст. 343.

185. Мандюк О. О. Поняття та підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів / О. О. Мандюк // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2016. – Вип. 3, Том 1. – С. 158–161.

186. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 р. № 1376 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/para11#n11>.

187. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 23. – Ст. 158.

188. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5–6. – Ст. 30.

189. Relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : Ordonnance du 23 octobre 2015 № 2015-1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>.

190. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1970. – Т. 1. – 799 с.

191. Школик А. М. Правове регулювання відкликання адміністративних актів / А. М. Школик // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 1. – С. 21–26.

192. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. – К. : Наукова думка, 1978. – Т. 9. – 920 с.

193. Про радіочастотний ресурс України : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1770-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 298.

194. Про затвердження правил розміщення зовнішньої реклами у м. Львові : Рішення виконавчого комітету Львівської міської ради від 21 травня 2010 р. № 569 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/docImr_1.NSF/\(SearchForWeb\)/8DEB31C95B658391C22577380022A279?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/Pool/Info/docImr_1.NSF/(SearchForWeb)/8DEB31C95B658391C22577380022A279?OpenDocument).

195. Про затвердження Порядку видачі та анулювання спеціального дозволу на зайняття народною медициною (цілительством) : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 грудня 2012 р. № 1145 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1145-2012-п>.

196. Про скасування дозволів на розміщення зовнішньої реклами : Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 28 вересня 2011 р. № 711 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/pro-skasuvannya-dozvoliv-na-rozmishchennya-zovnishnoyi-reklami-43353.html>.

197. Про анулювання дозволу на розміщення зовнішньої реклами : Рішення виконавчого комітету Харківської міської ради від 16 січня 2013 р. № 18 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.city.kharkov.ua/ru/document/pro-anulyuvannya-dozvolu-na-rozmishchennya-zovnishnoyi-reklami-44210.html>.

198. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

199. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.

200. Про скасування розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 березня 2007 р. № 100 : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2012 р. № 198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/198-2012-p>.

201. Про свободу совісті та релігійні організації : Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 25. – Ст. 283.

202. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

203. Постанова Верховного суду України від 8 грудня 2009 р. у справі № 21-1573во09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/7417986>.

204. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 року (заява № 29979/04) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_854.

205. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

206. Шаргородский Д. М. Наказание, его цели и эффективность / М. Д. Шаргородский. – Ленинград : Изд-во Ленинградск. ун-та, 1973. – 160 с.

207. Петрухин И. Л. Теоретические основы эффективности правосудия / И. Л. Петрухин, Г. П. Батуров, Т. Г. Морщакова. – М. : Наука, 1979. – 392 с.

208. Григорьев А. С. Некоторые проблемы эффективности индивидуального правового регулирования (теоретико-правовой аспект) / А. С. Григорьев // Вестник Тюменского государственного университета. – 2014. – № 3. – С. 78–86.

209. Павлишин О. В. Основні напрямки вдосконалення застосування норм права в Україні / О. В. Павлишин // Часопис Київського університету права. – 2004. – № 4. – С. 32–36.

210. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления / Б. М. Лазарев. – Москва : Юрид. лит., 1972. – 280 с.

211. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=586>.

ПРОЕКТ ЗАКОНУ УКРАЇНИ

Про адміністративну процедуру

Розділ 1. Загальні положення.

Стаття 1. Предмет регулювання та сфера дії Закону.

Стаття 2. Законодавство про адміністративну процедуру.

Стаття 3. Визначення термінів.

Стаття 4. Принципи адміністративної процедури.

Стаття 5. Порядок обчислення строків.

Стаття 6. Докази.

Стаття 7. Адміністративні витрати.

Розділ 2. Адміністративний орган, учасники та особи, які сприяють розгляду справи.

Стаття 8. Повноваження адміністративного органу.

Стаття 9. Відвід (самовідвід) посадової особи адміністративного органу

Стаття 10. Склад осіб, які беруть участь у справі.

Стаття 11. Права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі.

Стаття 12. Представництво в адміністративній процедурі.

Стаття 13. Особи, які сприяють розгляду адміністративної справи.

Стаття 14. Свідок.

Стаття 15. Експерт.

Стаття 16. Спеціаліст.

Стаття 17. Перекладач.

Стаття 18. Відвід (самовідвід) особи, яка сприяє розгляду справи.

Розділ 3. Відкриття та підготовка справи до розгляду

Стаття 19. Відкриття адміністративної справи.

Стаття 20. Порядок подання заяви.

Стаття 21. Вимоги до письмової заяви.

Стаття 22. Прийняття і реєстрація заяви.

Стаття 23. Залишення заяви без розгляду.

Стаття 24. Направлення заяви за належністю.

Стаття 25. Підготовка справи до розгляду.

Стаття 26. Запрошення та повідомлення.

Стаття 27. Доступ до матеріалів справи.

Розділ 4. Розгляд справи.

Стаття 28. Скорочена процедура розгляду справи.

Стаття 29. Підстави для проведення слухання в справі.

Стаття 30. Порядок проведення слухання в справі.

Стаття 31. Зупинення розгляду справи.

Стаття 32. Закриття справи.

Розділ 5. Індивідуальний адміністративний акт.

Стаття 33. Прийняття індивідуального адміністративного акта.

Стаття 34. Оформлення індивідуального адміністративного акта.

Стаття 35. Зміст індивідуального адміністративного акта.

Стаття 36. Чинність та дія індивідуального адміністративного акта.

Стаття 37. Порядок доведення до відома індивідуального адміністративного акта.

Стаття 38. виправлення описок і помилок в індивідуальному адміністративному акті.

Стаття 39. Роз'яснення індивідуального адміністративного акта.

Стаття 40. Умови правомірності індивідуального адміністративного акта

Стаття 41. Нікчемність індивідуального адміністративного акта.

Стаття 42. Відкликання правомірного індивідуального адміністративного акта.

Стаття 43. Скасування неправомірного індивідуального адміністративного акта.

Стаття 43. Повернення, відшкодування шкоди у зв'язку з відкликанням або скасуванням індивідуального адміністративного акта.

Розділ 6. Адміністративне оскарження.

Стаття 44. Право на адміністративне оскарження.

Стаття 45. Суб'єкт розгляду скарги.

Стаття 46. Строк подання скарги.

Стаття 47. Форма та зміст скарги.

Стаття 48. Порядок подання скарги.

Стаття 49. Правові наслідки подання скарги.

Стаття 50. Порядок та межі розгляду скарги.

Стаття 51. Прийняття рішення за скаргою.

Розділ 7 Виконання індивідуального адміністративного акта.

Стаття 52. Порядок виконання індивідуального адміністративного акта.

Стаття 53. Призупинення виконання індивідуального адміністративного акта.

Розділ 7 Контроль і відповідальність.

Стаття 54. Контроль за здійсненням адміністративної процедури.

Стаття 55. Відповідальність за порушення законодавства про адміністративну процедуру.

Розділ 8. Прикінцеві та перехідні положення.



03966

УКРАЇНА

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

вул. С. Бандери, 12, Львів, 79013, тел. (380-32) 237-49-93, 258-27-58, факс: (380-32) 258-26-80
ел. пошта: coffice@lp.edu.ua, інтернет: www.lp.edu.ua

25.01.2014р. № 64-01-448

на № _____

ДОВІДКА

про використання результатів дисертаційного дослідження
на тему: «Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування»
Мандюка Олексія Орестовича у викладанні навчальних дисциплін

Основні положення та результати дисертаційного дослідження на тему: «Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування» Мандюка Олексія Орестовича на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук впровадженні в навчальний процес Національного університету «Львівська політехніка» та застосовуються при підготовці бакалаврських, магістерських і дипломних кваліфікаційних робіт студентами спеціальностей 8.03040101 і 7.03040101 «Правознавство», викладанні дисципліни «Інформаційне право» для студентів спеціальності 6.030401 «Правознавство», при підготовці навчальних та робочих програм, планів семінарських робіт і практичних занять, питань контролю успішності студентів зазначених спеціальностей. Зокрема у навчальному процесі впроваджено запропоновані Мандюком О.О.:

– авторські розробки щодо визначення поняття та класифікації індивідуальних адміністративних актів (розділ 1, підрозділ 1.3 «Поняття, ознаки та класифікація індивідуальних адміністративних актів»);

– обґрунтування доцільності розмежування та визначено поняття чинності, дії та юридичної сили індивідуальних адміністративних актів (розділ 2, підрозділ 2.1 «Чинність, дія та юридична сила індивідуальних адміністративних актів»);

– нові підходи щодо підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів в Україні (розділ 3 «Напрями підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів»).

Проректор
з науково-педагогічної роботи

виконавець:
Хомишин І.Ю.
(0322) 258-21-16



О.Р. Давидчак