

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



Мілієнко Олена Анатоліївна

УДК 342.98

**ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ**

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

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Запоріжжя – 2021

Дисертацією є рукопис.

Роботу виконано в Запорізькому національному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор,

Діхтієвський Петро Васильович,

Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка,
завідувач кафедри адміністративного права та процесу.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент Національної академії правових наук України

Стеценко Семен Григорович,

Верховний Суд,

суддя;

доктор юридичних наук, професор

Дрозд Олексій Юрійович,

Національна академія внутрішніх справ,

провідний науковий співробітник

відділу організації наукової діяльності та

захисту прав інтелектуальної власності;

доктор юридичних наук, професор

Легеза Юлія Олександрівна,

Національний технічний університет

«Дніпровська політехніка»,

професор кафедри цивільного,

господарського та екологічного права.

Захист відбудеться «12» травня 2021 року о «10⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитися в науковій бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «12» квітня 2021 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



Ш.Н. Гаджиєва

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Триваюча суспільно-політична криза, що зумовлена процесами стагнації в національній економічній, правовій, духовно-культурній системах, є характеристикою розвитку України в сучасних умовах. Серед причин кризових явищ необхідно відзначити як зовнішньополітичний фактор, пов'язаний із подіями, що сталися впродовж 2014–2020 рр., включаючи анексію Автономної Республіки Крим та тимчасову окупацію окремих регіонів Донецької та Луганської областей, так і недолугість здійснених реформ національної правової системи.

Низька ефективність здійснених суспільно-правових реформ в Україні підтверджується як відсутністю базових «ключових» нормативно-правових актів (до яких належать, зокрема, Закони України «Про адміністративну процедуру», «Про громадський контроль»), так і постійно зростаюча кількість звернень громадян до органів адміністративного судочинства з метою захисту власних суб'єктивних публічних прав приватної особи. Так, у 2017–2020 рр., попри триваючу реформу системи судоустрою України, до Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду надійшло майже 330 тис. справ, де домінуючу частку скарг складають вимоги щодо визнання неправомірності застосування процедури оподаткування діяльності суб'єктів підприємництва, вимоги щодо порушення права особи на соціальний захист та забезпечення, вимоги щодо використання об'єктів публічного майна, вимоги щодо порушення виборчих прав громадян. Такі показники свідчать про низький рівень ефективності діяльності адміністративних органів, що зумовлено як відсутністю адміністративно-процедурного законодавства, колізійністю та його переваженням відомчими підзаконними нормативно-правовими актами, так і невирішеними організаційно-правовими проблемами щодо запровадження та реальної доступності здійснення функцій електронного управління та електронного судочинства. З огляду на це важливим завданням законодавця є створення необхідних організаційних та правових засад для вирішення теоретико-прикладних проблем застосування адміністративних актів.

Необхідним є відзначити, що впродовж останніх десятиліть триваючою є діяльність із розробки адміністративно-процедурного законодавства та інституту адміністративного акта і практики його застосування. Попри наявні прагнення, спрямовані на забезпечення впровадження концепції *good administration*, відсутність належного рівня правового регулювання процедури розробки та прийняття адміністративних актів є суттєвою перешкодою для подальшої діяльності із здійснення пакету реформ системи виконання функцій держави. А тому актуальність представленої роботи не викликає жодних сумнівів, адже вона присвячена вирішенню теоретико-прикладних проблем застосування адміністративних актів.

Окремі питання, пов'язані із визначенням сутності системи адміністративних актів, вирішенням проблем правового регулювання практики їх застосування у своїх наукових працях розглядали І.В. Арістова, В.М. Бевзенко, О.Ю. Дрозд, І.О. Ієрусалимов, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.Г. Комісаров, О. В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Є. В. Курінний, Є.О. Легеза, О.О. Мандюк, Р.С. Мельник, В.П. Тимошук, Ю.С. Шемшученко та інші. Проблематика забезпечення громадського контролю за дотриманням вимог

прозорості процедури ухвалення адміністративного акта, належністю виконання його положень, реалізації права на оскарження обґрунтованості його змісту як у порядку адміністративного оскарження, так і в порядку адміністративного судочинства розглядалась у наукових працях М.Ю. Віхляєва, В.В. Доненка, Йорга Пудельки, Л.П. Коваленко, Н.В. Коваленко, А.Т. Комзюка, Д.В. Лученка, Т.О. Мацелик, Д.В. Приймаченка, С.Г. Стеценка та інших. Проблематика правового регулювання здійснення адміністративних процедур в окремих сферах суспільних правовідносинах розглядалась у дослідженнях Н.Ю. Задираки, Л.О. Золотухіної, К.М. Костовської, Ю.О. Легези, В.Б. Пчеліна, О.В. Тильчик, П.О. Угровецького, В.П. Чабана та інших. Однак, попри наявні здобутки вказаних правників, поза увагою здійснених досліджень залишено проблеми досягнення принципів соціального партнерства як складників процедури розробки та ухвалення адміністративних актів, пошуку напрямів сприяння розвитку цифрової економіки, електронного урядування та електронної демократії, що має досягатися в тому числі шляхом перегляду підходів до розуміння адміністративних актів, форми їх ухвалення та процедури виконання. Враховуючи викладене, безспірною видається не тільки актуальність, але й доцільність і своєчасність проведення наукового дослідження за обраним напрямом.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Концепції розвитку електронного урядування в Україні, Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації, Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 рр. та плану заходів щодо її реалізації; Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері; Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади; Стратегії інформування громадян про гарантовані їм Конституцією та законами України права на період до 2019 р.; Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 р.; Стратегії реформування системи надання соціальних послуг, а також Указів Президента України від 22.07.1998 № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»; від 12.01.2015 № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»; від 20 травня 2015 р. № 276/2015 «Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр.», від 26.05.2015 р. № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»; від 25 серпня 2015 року № 501/2015 «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини»; від 15 березня 2016 р. № 96/2016 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 27 січня 2016 р. «Про Стратегію кібербезпеки України». Дослідження проведено в рамках Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2014–2018 рр., затверджених постановою Президії НАН України від 20 грудня 2013 р. № 179, Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., затверджених Постановою загальних зборів НАПрН України від 03 березня 2016 р., а також планів наукових

досліджень Запорізького національного університету на 2016–2020 рр., комплексних наукових проєктів «Основні напрямки удосконалення законодавства України в умовах євроінтеграційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00710) та «Дослідження проблем теорії адміністративного права в умовах глобалізаційних процесів» (номер державної реєстрації 0115U00711).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел обґрунтувати концептуальну теоретико-прикладну модель застосування адміністративних актів в умовах реалізації євроінтеграційних процесів в Україні, виокремити проблеми його нормативного закріплення та практичної реалізації, а також сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

Досягненню поставленої мети в дисертації слугувало вирішення таких основних *задач*:

- визначити історіографічні та методологічні засади дослідження застосування адміністративних актів;
- здійснити характеристику публічно-управлінських відносин як сфери застосування адміністративних актів;
- здійснити характеристику системи інструментів публічного управління та визначення в ній місця адміністративних актів;
- охарактеризувати поняття, ознаки адміністративних актів та їх класифікацію;
- встановити умови чинності та умови дії адміністративних актів;
- визначити теоретичні та практичні аспекти реалізації форм адміністративного акта в сучасних умовах євроінтеграційних процесів в Україні;
- охарактеризувати європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів;
- окреслити критерії застосування меж дискреційних повноважень у реалізації процедури прийняття адміністративних актів;
- з'ясувати адміністративно-правові засади здійснення процедури прийняття адміністративних актів як складника концепції електронного урядування;
- охарактеризувати особливості виконання адміністративних актів як стадії процедури застосування адміністративних актів;
- визначити підстави та особливості припинення дії адміністративних актів у досудовому порядку;
- узагальнити практику реалізації припинення дії адміністративних актів у судовому порядку.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що пов'язані із застосуванням адміністративних актів в Україні.

Предмет дослідження – теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів.

Методи дослідження. Методологічну основу становить сукупність загальних і спеціальних методів наукового пізнання, використання яких у взаємозв'язку дало змогу досягти поставленої мети та забезпечити повноту, всебічність вивчення й осмислення предмета дослідження, а також наукову достовірність і переконливість отриманих результатів. У роботі за допомогою використання

логіко-семантичного методу було поглиблено загальний понятійний апарат (розділи 1–4). Структурно-логічний та аналітичний методи було використано для того, щоб з'ясувати сутність поняття, ознаки та сутність адміністративних актів в системі інструментів здійснення публічного управління Україні (підрозділи 2.1, 2.2). За допомогою аналітичного методу вдалось оцінити стан дослідження проблеми застосування адміністративних актів (підрозділ 1.1); з'ясувати особливості публічно-управлінських правовідносин, підстави їх виникнення, зміни та припинення (підрозділи 1.2, 2.1); а також обґрунтувати необхідність удосконалення нормативного відмежування умов чинності та умов дії адміністративних актів (підрозділ 2.3). Системно-структурний та системно-функціональний методи було використано для того, щоб визначити систему правомочних суб'єктів на розробку, прийняття та виконання адміністративних актів, встановити межі їх дискреційних повноважень (підрозділи 3.1, 3.3, 3.4), обґрунтувати напрями перегляду підходів до визначення форми адміністративних актів задля вироблення напрямів оптимізації здійснення електронного урядування (підрозділ 3.2). Метод документального аналізу, а також структурно-логічний метод було використано для того, щоб надати характеристику особливостям здійснення оскарження процедури та змісту адміністративних актів (розділ 4). Розкрити питання відповідальності суб'єктів владних повноважень за порушення вимог щодо дотримання процедури розробки, прийняття та виконання адміністративних актів вдалось за допомогою спеціально-юридичного методу (підрозділи 2.3, 2.4, 3.4, 4.2). Порівняльно-правовий метод було використано для того, щоб узагальнити зарубіжний досвід застосування адміністративних актів (підрозділ 3.1).

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, акти Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України, окремі міжнародно-правові акти, рішення Конституційного Суду України, постанови пленумів Вищого адміністративного суду України (нині ліквідований), Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, Великої Палати Верховного Суду, рішення органів конституційного контролю зарубіжних країн та рішення Європейського суду з прав людини.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності судових і правоохоронних органів, органів публічної адміністрації, а також політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці цілісним комплексним дослідженням, що присвячене визначенню теоретико-прикладних аспектів застосування адміністративних актів в Україні в умовах імплементації європейських стандартів публічного управління та вдосконаленню положень чинного та новаційного законодавства на цій підставі. У результаті проведеного дослідження сформульовано нові наукові положення й висновки, запропоновані особисто здобувачем, зокрема:

уперше:

– обґрунтовано авторський підхід до розуміння адміністративного акта як рішення суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, іншого суб'єкта, уповноваженого на здійснення публічно-

управлінських функцій) в індивідуальній адміністративній справі, що проголошено в усній (словесній) формі, в письмовій документарній чи електронній формах, в автоматичному режимі (на підставі отриманих документів у машинозчитуваному форматі), в результаті якого виникають, змінюються чи припиняються відносини у публічно-сервісній, контрольно-наглядовій, інформаційно-орієнтовній сферах суспільного життя;

– аргументовано необхідність нормативного закріплення вимоги дотримання принципів соціального партнерства та соціальної справедливості як ознаки адміністративного акта, що визначено як характерний складник функціонування публічно-сервісної держави;

– з метою підвищення ефективності впровадження концепції електронного урядування аргументовано, що до форм офіційного оприлюднення адміністративного акта належить його розміщення на офіційному сайті органу державної влади чи місцевого самоврядування;

– задля оптимізації розгляду та вирішення адміністративних спорів, де предметом оскарження виступають позовні вимоги щодо дотримання процедури ухвалення адміністративних актів, а також задля забезпечення реалізації ідеї електронного судочинства, що сприятиме впровадженню принципів процесуальної економії часу та оперативності врегулювання адміністративних справ, обґрунтовано доцільність законодавчого визнання за належне сповіщення учасників адміністративно-судочинного провадження розміщення на офіційному сайті суб'єкта владних повноважень, правомочного врегулювати правовий конфлікт, повідомлення про призначення до проведення підготовчого засідання та засідання по суті справи;

– обґрунтовано допустимість ухвалення адміністративного акта шляхом мовчазної згоди у разі, якщо споживачем адміністративної послуги подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі адміністративним органом відповідний адміністративний акт не видано та не направлено;

– визначено доцільність нормативного закріплення положення про здійснення публічної оферти укладення адміністративного договору як інструменту публічного управління шляхом розміщення зовнішньої реклами чи оголошення на офіційному сайті адміністративного органу;

– здійснено класифікацію видів бездіяльності адміністративного органу, до яких віднесено «адміністративне мовчання», «затримка ухвалення адміністративного акта», що належать до неправомірних діянь суб'єкта владних повноважень;

удосконалено:

– наукові підходи до розуміння адміністративного акта як юридичного факту, на підставі якого виникають, змінюються чи припиняються публічно-управлінські відносини; як форми правозастосування, що здатна відобразити ефективність галузевого та міжгалузевого законодавства; як способу індивідуально-правового регулювання, зміст процедури реалізації якого має відбуватися із урахуванням принципів добросовісності, розумності та соціальної справедливості;

– теоретико-прикладні підходи до здійснення класифікації адміністративних актів, серед критеріїв якої виокремлено: сферу публічно-управлінської діяльності;

суб'єкта видання; форма адміністративного акта; зміст адміністративного акта; момент набуття чинності; при цьому з погляду ефективності практики правозастосування визначено доцільність зосередження уваги на визначенні особливостей дотримання вимог відповідності вимогам чинного законодавства, що дозволяє відокремити нікчемні адміністративні акти (акти, недійсність яких визначається з моменту їх прийняття) та оспорювані адміністративні акти (що вимагають доведення їх недійсності у судовому порядку);

– науково-практичні положення щодо розуміння доцільності відмежування «умов дії адміністративних актів» (де встановлено положення щодо їх застосування у часі, у просторі та за колом осіб, при цьому наголошено, що дія акта припиняється у разі його належного виконання) та «умов чинності адміністративних актів» (до яких віднесено дотримання процедури їх розробки, ухвалення та оприлюднення; дотримання вимог щодо встановленої форми адміністративного акта; відповідність змісту адміністративного акта положенням чинного законодавства України; спрямованість на виникнення, зміну та припинення публічно-управлінських відносин; наявність необхідного обсягу адміністративної правосуб'єктності учасників публічно-управлінських правовідносин);

– аргументація необхідності внесення змін до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14.05.2020 р. щодо нормативного закріплення серед визначення форм адміністративних актів такої форми, як запис у державному реєстрі (кадастрі), що має здійснюватися на підставі генерованої заяви приватної особи;

дістали подальшого розвитку:

– розуміння методологічної моделі дослідження адміністративного акта як складної багаторівневої конструкції, що має бути віднесена до неокласичної парадигми, яка включає як суто теоретичні, так і прикладні методи;

– характеристика системи ознак адміністративного акта, здійснена із урахуванням міжнародних та зарубіжних стандартів, до змісту якої віднесено каузальність правового регулювання; дуалізм нормативного впливу; публічний характер його змісту;

– аргументація необхідності законодавчого закріплення допустимості застосування усної форми адміністративного акта без застосування вимоги щодо його подальшого документарного оформлення у разі, якщо зміст адміністративного акта виконується в момент його проголошення;

– зміст підходів до нормативного закріплення особливостей реалізації дискреційної влади правомочним органом на розробку та прийняття адміністративного акта, до структури якого віднесено вимоги щодо дотримання діапазону дискреції (обмеженого ціллю забезпечення публічного інтересу, необхідністю захисту прав та свобод громадян, принципами відповідності адміністративного втручання);

– обґрунтування, що загальною передумовою для примусового виконання є наявність адміністративного акта (в тому числі і виконавчого документа) або наявність у адміністративного органу, поряд із підлягаючим виконанню адміністративним актом, додаткового документа, який має забезпечити виконання адміністративного акта (наприклад, судові рішення);

– здійснення характеристики системи заходів із примусового приведення у виконання зобов'язуючих та забороняючих адміністративних актів, до яких віднесено виконання дій за рахунок зобов'язаної особи, грошове стягнення та безпосередній примус.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес та можуть бути використані в таких напрямках:

– у *науково-дослідній сфері* – як основа для подальших наукових досліджень особливостей застосування адміністративних актів України в умовах імплементації європейських стандартів здійснення публічного управління та судочинства (акти впровадження Запорізького національного університету від 03.08.2020, Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» від 19.02.2021);

– у *правотворчій діяльності* – для уточнення чинних та новаційних законодавчих актів, зокрема Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про звернення громадян», проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» (№ 3475 від 14.05.2020) тощо, що сприятиме вдосконаленню правового регулювання діяльності адміністративних органів в Україні;

– у *правозастосовній діяльності* – для підвищення ефективності практичного застосування заходів оптимізації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень в Україні в умовах імплементації європейських принципів здійснення функцій публічного управління (акт впровадження у практичну діяльність Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 01.02.2021);

– у *навчальному процесі* – у викладанні студентам закладів вищої освіти дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративно-процесуальне право», а також для підготовки підрозділів підручників і навчальних посібників із відповідного навчального курсу (акти впровадження Запорізького національного університету від 03.08.2020, Національного технічного університету «Дніпровська політехніка» від 19.02.2021).

Особистий внесок здобувача. Дослідження виконано дисертантом самостійно, з використанням новітніх здобутків вітчизняної та зарубіжної науки адміністративного права, усі викладені в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі власних досліджень автора. У співавторстві опубліковано монографію «Актуальні проблеми забезпечення сталого розвитку держави і права» (2019 р.) (здобувачка підготувала підрозділ 2.2 «Забезпечення принципу гласності в діяльності суб'єктів публічної адміністрації в умовах сталого розвитку»). У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувалися.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 8 всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях: «Всеукраїнський фестиваль інновацій» (м. Київ, 2017 р.); «ХІ Всеукраїнський фестиваль науки, приуроченого до 80-річчя Донецького національного університету імені Василя Стуса та професійного свята науковців – Дня науки, 80-річчя з дня народження професора В.Д. Волкова» (м. Вінниця, 2017 р.);

«Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 2018 р.); «Modern Jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice» (м. Люблін, 2018 р.); «Правове забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, інтелектуальний простір» (м. Вінниця, 2019 р.); «Право як ефективний суспільний регулятор» (м. Львів, 2020 р.); «Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин» (м. Дніпро, 2020 р.); «Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення» (м. Одеса, 2020 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено в 36 наукових працях, у тому числі одній одноосібній монографії, одній монографії у співавторстві та 26 наукових статтях, що опубліковані у виданнях, які визнані як фахові з юридичних дисциплін, з них 4 статті – у зарубіжних наукових виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, а також у 8 тезах доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, які містять 12 підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 479 сторінок, у тому числі основного тексту – 371 сторінка. Список використаних джерел налічує 541 найменування.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, вказано на зв'язок роботи з науковими планами та програмами; визначено мету, завдання дослідження, його об'єкт і предмет, використані методи, нормативну основу та емпіричну базу; викладено основні теоретичні положення, що зумовлюють наукову новизну роботи; висвітлено практичне значення одержаних результатів та їх апробацію.

Розділ 1 «Теоретико-методологічні підходи здійснення дослідження застосування адміністративних актів» складається з двох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Історіографічні та методологічні засади дослідження застосування адміністративних актів»* встановлено, що коріння доктринальних концепцій адміністративного акта простягаються від французької та німецької адміністративно-правової науки. Визначено, що французька теорія *acte administratif*, яка охоплювала більшість дій адміністративної влади, що стосувалися законних інтересів людини, була запозичена німецькими юристами та з 1826 р. була адаптована до правової системи Федеративної Республіки Німеччини. Встановлено, що відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччина 1826 р. адміністративним актом вважалися всі адміністративні заходи, застосовувані в межах публічного та приватного права, проте поступово обсяг цієї категорії обмежився адміністративними заходами в рамках публічного права. З'ясовано, що відповідно до концепції, обґрунтованої О. Майером, адміністративний акт розуміється як інструмент державного управління, за допомогою якого реалізується необхідна для держави й суспільства вимога забезпечення правопорядку, безпеки, дотримання громадянами їхніх обов'язків стосовно держави, а також у правовий спосіб можуть

бути визначені й окреслені шляхи й межі діяльності держави та сфери свободної поведінки її громадян. Зроблено висновок, що західноєвропейські підходи зводяться до розуміння адміністративного акта як акта застосування закону в конкретній індивідуальній ситуації (Республіка Австрія, Федеративна Республіка Німеччина, Республіка Польща, Королівство Швеція); як будь-якого підвладного закону акта органів публічної влади, що відображує природу закону (Королівство Бельгія, Грецька Республіка, Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії, Французька Республіка); як поєднання допустимості проявів індивідуального та нормативного адміністративного актів (Королівство Іспанія, Італійська Республіка, Португальська Республіка).

Зроблено висновок, що найголовнішою формою адміністративної діяльності в радянській адміністративно-правовій науці визнавалися акти державного управління, які в загальному вигляді розумілися як виконувані органами державної влади юридичні форми виконавчо-розпорядчої діяльності. Визначено неоднозначність підходів до визначення адміністративного акта: виділено, як наукові підходи, що полягають у відокремленні адміністративного акта як правового феномена (О.Ф. Євтихiev, І.М. Пахомов та ін.); так і підходи, сутність яких полягає у ототожненні адміністративного акта та нормативного акта (Ю.М. Старилов, В.Л. Ковалевський та ін.). Визначено існування за радянських часів диференціації актів державного управління за юридичним характером; цей критерій дозволив виділити нормативні акти управління (тобто регулюючі або, в деяких джерелах, регламентарні), які відповідали централізованому керівництву та координації, та індивідуальні акти управління, що стосувалися конкретних одиничних явищ та випадків і називалися адміністративними. Визначено, що за радянських часів пріоритетною була тенденція до «гіперболізації» можливостей органів управління у справі дотримання соціалістичної законності за допомогою методів примусу та переконання. Це сприяло концентрації уваги науковців саме на правових формах управління, притаманних централізованому керівництву, тому проблематика індивідуальних адміністративних актів у радянські часи характеризувалася вторинністю.

До визначальних характеристик адміністративного акта як правового інституту, з урахуванням доктринальних актів Ради Європи, Європейської комісії та Європейського суду з прав людини, віднесено: 1) індивідуальний характер; 2) реалізуються в межах здійснення повноважень органами публічної влади; 3) має характер прямої дії та правомірно або неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; 4) не є актом, що виконується під час здійснення судових функцій. Зроблено висновок, що розуміння категорії «адміністративного акта» у вітчизняній адміністративно-правовій традиції характеризується відсутністю єдності теоретико-методологічних досліджень до визначення її ролі й місця в догматиці науки адміністративного права. Наголошено, що наявність суперечливих тлумачень одного й того самого поняття пояснюється передусім історичними особливостями становлення українського адміністративного права.

У підрозділі 1.2 «Публічно-управлінські відносини як сфера застосування адміністративних актів» наголошено, що пріоритетною задачею функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до сучасних

стандартів здійснення публічного управління є не видання рішень, що мають характер примусу, владного веління, а ухвалення рішень, що мають обслуговуючий характер, характер сервісної діяльності. Визначено, що встановлення сутності публічно-управлінських відносин, дослідження розуміння сервісно-орієнтованої держави, обґрунтування авторських підходів до розуміння категорії «сервісноорієнтована держава» в різні часи було предметом досліджень таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ю. Дрозд, Є.О. Легеза, Т.О. Коломоєць, В.В. Кудря, Ю.О. Легеза, Д.В. Лученко, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко та інші, у наукових розробках яких зосереджено активізацію зусиль у напрямі поглибленого дослідження феномена публічно-управлінських правовідносин.

Наголошено, що широке розуміння категорії «публічне управління» та його складника – «публічно-управлінських відносин», полягає у здійсненні владного впливу органами державної влади, місцевого самоврядування та громадських організацій через застосування складної сукупності економічних, адміністративних, інформаційних, культурних методів задля досягнення цілей суспільного розвитку та інтересу, що має бути визначений як найбільш оптимальний у певних умовах, де держава із органу примусу та обмежень повинна стати координатором суспільних процесів.

Обґрунтовано висновок, що система суб'єктів, уповноважених на здійснення публічного управління, має складатися із таких складників, як сукупність органів державної влади, місцевого самоврядування, а також громадських об'єднань, що у складній взаємодії здатні забезпечити реалізації вимог із розбудови суспільства на засадах верховенства права, законності, демократизму, відкритості та обґрунтованості застосування інструментів владного впливу.

Наголошено, що публічно-управлінські відносини мають відповідати вимогам «адміністративно-правової сервісності», що полягає у здатності задоволення суб'єктивних прав та інтересів та потреби учасників правовідносин, створенні сприятливих умов для суспільного розвитку. Підкреслено, що реалізація повною мірою ідеї «адміністративно-правової сервісності» пов'язується із переглядом підходів до розуміння функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Підкреслено, реалізація публічно-владних відносин у сучасних умовах повинна відбуватися в електронній формі, що зводить до гранично допустимого мінімуму рівень суб'єктивізму у прийнятті управлінських рішень. Зроблено висновок, що з цією метою впродовж останніх років активізувалась діяльність із створення спеціальних управлінських сервісних продуктів, зокрема сервісу iGov, що був запущений у 2015 р., сервісу «Дія», запущеного у 2020 р.

Визначено, що підставами виникнення, зміни та припинення публічно-управлінських правовідносин є юридичні факти (до яких віднесено юридичні дії (настання яких залежить від волі людини) та юридичні події (настання яких відбувається поза волею людини)). З'ясовано, що адміністративні акти у системі юридичних фактів виникнення, зміни та припинення публічно-управлінських правовідносин належать до категорії правомірних дій регулятивного чи охоронного характеру впливу на діяльність їх учасників.

Розділ 2 «Адміністративні акти як складова системи інструментів публічного управління» містить чотири підрозділи.

У підрозділі 2.1 *«Характеристика системи інструментів публічного управління»* до системи інструментів публічного управління (адміністрування) віднесено: нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани. Виділено такі ознаки нормативних актів: їх здатність деталізувати положення законодавчих актів, сприяючи забезпеченню прав та свобод людини; здійснення правотворчої діяльності уповноважених осіб; владний вольовий характер; неперсоніфікований характер дії; необхідність дотримання встановленої чинним законодавством України процедури розробки та ухвалення; механізм судового оскарження їх положень; застосування заходів відповідальності у разі неналежності виконання їх положень зобов'язаними особами. Ознаками адміністративного договору виділено добровільний характер ухвалення, двосторонній та багатосторонній характер регулювання суспільних відносин, при цьому однією із сторін договору завжди виступає суб'єкт владних повноважень (до сфер реалізації адміністративних договорів віднесено: надання соціальних послуг; укладення угод про розподіл продукції; земельна концесія, містобудівна концесія та інші види концесій тощо). Обґрунтовано доцільність віднесення адміністративного договору до публічних договорів та договорів приєднання, тобто договорів, істотні умови яких не можуть бути відкориговані особою приватного права. Наголошено на диспозитивному характері реалізації права невідного суб'єкта приєднатися до визначених заздалегідь істотних умов договору. Зроблено висновок про доцільність доповнення проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» спеціальною нормою про визначення сутності адміністративного договору як публічного договору приєднання, змістом якого є реалізація управлінських функцій, пов'язаних із наданням публічних послуг, забезпеченням ефективності використання публічного майна, що укладається між суб'єктом владних повноважень за ініціативою невідного суб'єкта.

Визначено, що застосування актів-дій має інформаційний характер впливу (реагування суб'єкта владних повноважень на інформаційний запит; забезпечення ведення загальнонаціональних державних реєстрів тощо), інформаційно-превентивний характер впливу (проведення моніторингового оцінювання діяльності підвладного суб'єкта), а також характер припиняючого впливу, застосування якого допомагає подолати негативні наслідки протиправного діяння, а також уникнути ймовірності їх настання (наприклад, застосування вогнепальної зброї працівником міліції з метою припинення проявів протиправної поведінки винної особи).

Акти-плани як складник системи інструментів публічного управління забезпечують виконання та належне застосування законів, тобто є засобом досягнення відповідності нормативним вимогам впровадження політичних рішень та ідей. До ознак актів-планів віднесено їх цільове спрямування, обмеженість у строках їх реалізації та необхідність визначення матеріального (фінансового) базису їх впровадження. Акти-плани класифіковано на акти-плани стратегічного періоду, акти-плани довгострокової дії, акти-плани середньострокової дії, акти-плани короткострокової дії.

Виділено нормативні та адміністративні акти як інструменти діяльності публічної адміністрації; при цьому адміністративний акт розуміється як будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, спрямованого на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування, що веде до виникнення, зміни та припинення публічно-владних правовідносин.

У підрозділі 2.2 *«Поняття, ознаки адміністративних актів та їх класифікація»* здійснено класифікацію адміністративних актів за юридичною формою вираження (акти в усній (словесній) формі, в письмовій документарній чи електронній формах, в автоматичному режимі або у формі конклюдентних дій); за суб'єктом ухвалення (акти, ухвалені центральними органами державної влади, акти, прийняті органами місцевого самоврядування, локальні органи); за змістом правових наслідків (правовстановлюючі, правозмінюючі, правозобов'язуючі та правоприпиняючі акти); за сферою застосування (захист довкілля та природних ресурсів; забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; міграційні відносини; відносини з питань розвитку та державної підтримки спорту; сфера міжнародного співробітництва та представництва публічних інтересів української держави у зовнішніх дипломатичних відносинах; сфера інфраструктури; сфера соціального забезпечення та захисту населення; сфера аграрної політики та продовольства; сфера юстиції; сфера акумулювання та розподілу фінансових ресурсів; економічна сфера; сфера сільського господарства; сфера охорони здоров'я; сфера національної оборони та охорони державного кордону; сфера культури та інформаційної політики; сфера розвитку громад та територій, в тому числі питання забезпечення благоустрою населених пунктів; сфера освіти та науки; енергетична сфера як складник системи національної безпеки України); за функціями правового регулювання (регулятивні акти, охоронні акти, акти змішаної дії); за характером процедури ухвалення (акти, прийняті у спрощеній процедурі, та акти, прийняті у загальній процедурі); за кількісним складом суб'єкта прийняття (акти, для прийняття яких достатньо рішення одного суб'єкта владних повноважень; акти, що ухвалюються колегіально; акти, що ухвалюються двома чи більше суб'єктами; акти, для ухвалення яких є необхідним здійснення погоджувальних процедур); за дотриманням вимог чинного законодавства адміністративні акти класифікуються на дійсні та недійсні (при цьому недійсність може встановлюватися з моменту його прийняття (нікчемні акти) та акти, недійсність яких вимагає звернення до адміністративного суду чи подання адміністративної скарги (оспорювані акти)); за змістом (акти, реалізація яких вимагає від суб'єкта владних повноважень вжиття активних дій чи утримання від певних дій); за встановленням допустимості періодичності застосування (адміністративні акти, багаторазове застосування яких є неможливим та недоцільним (наприклад, рішення про призначення та виплату разової грошової допомоги чи компенсації); періодичні (реалізація яких допускає багаторазове застосування).

З точки зору ефективності практики правозастосування, а також з урахуванням зарубіжного досвіду (Федеративної Республіки Німеччина, Республіки Польща, Республіки Естонія та інших), обґрунтовано доцільність зосередження уваги на визначенні особливостей дотримання вимог відповідності вимогам чинного законодавства, що дозволяє відокремити нікчемні адміністративні акти (акти, недійсність яких визначається з моменту їх

прийняття) та оспорювані адміністративні акти (що вимагають доведення їх недійсності у судовому порядку).

До ознак адміністративних актів віднесено: каузальність правового регулювання; дуалізм нормативного впливу; публічний характер змісту його положень; їх спрямування на забезпечення прав та свобод приватної особи у сфері здійснення публічно-владних функцій держави, що визначає каузальний характер їх впливу; необхідність дотримання встановленої чинним законодавством процедури, форми та обсягу правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, що його ухвалює, що має безпосередній зв'язок із дотриманням вимог чинності адміністративного акта; їх застосування з метою врегулювання індивідуальної справи, що не виключає можливості їх триваючої у часі реалізації; забезпечення можливості оскарження їх змісту, процедури ухвалення, що означає необхідність дотримання вимог прозорості та відкритості здійснення функцій публічного управління.

У підрозділі 2.3 «Умови чинності та умови дії адміністративних актів» наголошено на відсутності єдності науково-практичних підходів до застосування термінів «дія адміністративного акта» та «чинність адміністративного акта». Визначено, що у дослідженнях В.П. Тимощука піднімаються питання чинності адміністративних актів та процедури припинення їх дії; Ф.Ф. Яхін здійснив спробу відокремити підстави набуття чинності та введення в дію індивідуальних адміністративних приписів як актів правозастосування; О.О. Мандюк здійснив порівняння категорій «дія», «чинність», «юридична сила» адміністративних актів. Встановлено, що спроба розмежування категорій «дія» та «чинність» була здійснена відповідно до положень рішення Конституційного Суду України № 21-рп/2010 від 6 жовтня 2010 р., де визначено, що набуття чинності законодавчим актом пов'язується із моментом його «офіційного оприлюднення», що вимагає дотримання встановленої процедури.

Обґрунтовано, що дія адміністративного акта пов'язується із дотриманням вимог відповідності часу, місця та визначеного кола суб'єктів впливу, тоді як чинність адміністративного акта вимагає встановлення дотримання змістом його положень вимог, що до них висуваються, зокрема, однією із таких вимог є відповідність положенням Конституції України.

Визначено, що умовами чинності адміністративного акта є: дотримання процедури його розробки, ухвалення та оприлюднення; дотримання вимог щодо встановленої форми адміністративного акта; відповідність змісту адміністративного акта положенням чинного законодавства України; спрямованість на виникнення, зміну та припинення публічно-управлінських відносин; наявність необхідного обсягу адміністративної правосуб'єктності в учасників публічно-управлінських правовідносин. Наголошено, що дія адміністративного акта при цьому пов'язується із його належним виконанням.

Відзначено, що адміністративні акти мають відповідати не лише вимогам, що мають правові наслідки правозастосування, а і вимогам, які мають характер формальних вимог, що відображають рівень професійної правової культури посадової особи адміністративного органу. Крім того, є необхідним внести зміни до проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру», статтю 66 якого доповнити вимогами щодо необхідності дотримання ряду вимог, які мають

висуватися до оформлення адміністративного акта за його зовнішніми характеристиками, зокрема, шляхом нормативного закріплення вимог закріплення реквізитів адміністративного органу та особи, що є контрагентом у публічно-владних правовідносинах.

У підрозділі 2.4 «*Форма адміністративного акта: сучасні підходи до розуміння*» відзначено, що допустимість видання адміністративного акту у письмовій формі, в усній формі чи у формі конклюдентних дій належить до широкого тлумачення форми адміністративного акту (А.М. Гвоздева, О.О. Мандюк, В.П. Тимошук, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков та інші). З'ясовано, що сутність вузького підходу до розуміння форми адміністративного акта полягає у допустимості його оприлюднення винятково у формі письмового документа (М.В. Демченко, І.В. Патерило та інші).

З урахуванням наявної судової практики, здобутків наукових досліджень, присвячених визначенню форм адміністративного акта, обґрунтовано необхідність доповнення статті 66 проєкту Закону України № 3475 від 14.05.2020 р. «Про адміністративну процедуру» таким положенням:

«Допускається ухвалення адміністративного акта в усній формі без застосування вимоги щодо його подальшого документарного оформлення у разі, якщо зміст адміністративного акта виконується в момент його проголошення.

Набуття спеціального права заявником адміністративної послуги є допустимим шляхом мовчазної згоди, якщо ним подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, але у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову у його видачі не видано та не направлено адміністративним органом».

Зроблено висновок, що адміністративні акти за формою виявлення поділяються на акти, виражені: усно (словесно) (що можуть бути застосовані лише з урахуванням конкретних обставин індивідуальної справи, зокрема якщо вимоги адміністративного акта можуть бути виконані в момент його проголошення); письмово (у простій документарній формі; у формі електронного документу; у формі електронного документу, прийнятого в автоматичному режимі на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі); конклюдентно (шляхом вчинення певних дій, які свідчать про вирішення справи по суті).

Розділ 3 «Процедура прийняття та виконання адміністративних актів» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 «*Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів*» зазначено, що у демократичній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами.

До основних документів Ради Європи, які мають значення в контексті проблем оскарження та здійснення процедури прийняття адміністративних актів, доцільно віднесено: Резолюцію (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28.09.77 р.; Рекомендацію R (80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.80 р.; Рекомендацію R (91)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.91 р.; Рекомендацію Rec (2001)9 Комітету

міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001 р.; Рекомендацію Rec (2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003 р. Обґрунтовано, що найбільш вагомою задля розуміння поняття «адміністративного акта» у документах Ради Європи визначено Резолюцію (77) 31, яка містить широкий підхід до цього поняття та охоплює не лише акти адміністративних органів влади, але й будь-які заходи або прийняті рішення, які за своїм характером безпосередньо впливають на права або інтереси як фізичних осіб, так і юридичних в ході здійснення публічної влади.

Зазначено, що правовою доктриною права країн ЄС у поняття «дискреція» вкладено розсуд, який здійснюється у межах компетенції суб'єкта владних повноважень (органу чи особи), оскільки така можливість фактично передбачена та обмежена законом. Дискрецію органів виконавчої влади (їх посадових осіб) визначено як елемент адміністративної влади, що ототожнюється із обмеженим (правовим) розсудом і, відповідно, базується на двох засадах: 1) вольовій, власне розсуд – владне веління, що ґрунтується на розумному співвідношенні інтересів, відповідно до якого мають здійснюватися дії, прийматися рішення в межах власних повноважень, формується відповідна мотивація, здійснюється оцінка альтернатив (дій, рішень) та обґрунтовується вибір відповідного варіанту, зумовлюється намір слідувати прийнятим рішенням і діяти відповідно до них; 2) інтелектуальній (морально-правовий аспект), що означає використання владних повноважень «за здоровим глуздом», під яким розуміють, крім логічного порядку дій, і розумну усталеність правопорядку.

У підрозділі 3.2 «Межі дискреційних повноважень у реалізації процедури прийняття адміністративних актів» вказано, що дискреційні повноваження можуть закріплюватися в нормативно-правових актах, проектах нормативно-правових актів такими способами: 1) за допомогою оціночних понять, наприклад: «за наявності поважних причин орган вправі надати...», «у виключних випадках особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може дозволити...», «рішення може бути прийнято, якщо це не суперечить суспільним інтересам...» тощо; 2) шляхом перерахування видів рішень, що приймаються органом (особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), не вказуючи підстави для прийняття того чи іншого рішення, або шляхом часткового визначення таких підстав; 3) шляхом надання права органу (особі, уповноваженій на виконання функцій держави або місцевого самоврядування) у разі виявлення певних обставин (настання конкретних юридичних фактів) приймати чи не приймати управлінське рішення залежно від власної оцінки цих фактів.

Зроблено висновок, що «дискреція» є одним із передбачених законом засобів здійснення влади, оскільки закон, уповноважуючи владних суб'єктів на виконання відповідних функцій і завдань, закріплюючи ту чи іншу форму такої діяльності, надає їм певний ступінь свободи розсуду оцінювати ситуації, здійснювати правомірний вибір між декількома варіантами рішень (дій), у межах компетенції органу чи особи. Визначено, що розсуд є певним процесом і результатом вибору посадовою особою варіанту поведінки (рішення, дії чи бездіяльності), що має суб'єктивний,

інтелектуально-вольовий характер. Встановлено, що «вузькими» межами розсуду є надання посадовій особі можливості вибирати тільки з двох варіантів поведінки, тоді як «широкі» межі розсуду допускають закріплення за посадовою особою права вибору з безлічі законних альтернатив.

За способом закріплення диференційовано якісні (є варіантами можливих рішень, які розрізняються між собою сукупністю істотних ознак) і кількісні (виступають як варіанти наданих суб'єкту рішень, які розрізняються між собою ступенем визначеності) межі розсуду. Підкреслено, що єдиного чи повного переліку законодавчих (нормативних формулювань), з яких можна було б зробити чіткий висновок про наявність в адміністративного органу права (повноваження) на застосування дискреції у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів, не існує.

У підрозділі 3.3 «Процедура прийняття адміністративних актів як складова концепції електронного урядування» зазначено, що прийняття адміністративним органом адміністративного акта фактично не може реалізувати породжених ним прав і обов'язків для різних суб'єктів. Лише за умови реального виконання адміністративного акта спрацьовує механізм його впливу на фізичну або юридичну особу, на яку були покладені відповідні публічно-правові зобов'язання, зокрема здійснити певну дію або, навпаки, утриматись від неї. Більшість вітчизняних науковців (Є.В. Додін, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломощ, М.М. Тищенко, С.В. Ващенко, В.Г. Поліщук, В.Г. Перепелюк, Е.Ф. Демський, О.І. Миколенко, Д.П. Калянов та інші) визначають стадію виконання адміністративного акта як «завершальну» стадію процедури прийняття адміністративних актів

Доведено, що електронна форма адміністративного акта є найбільш перспективною, насамперед з огляду на зручність у процесі прийняття, легкість доведення до відома, виправлення та, врешті-решт, впливає на економію бюджетних коштів. Зазначено, що при електронній формі адміністративного акта мають бути дотримано вимоги щодо їхніх реквізитів та підпису відповідальних осіб. Обґрунтовано, що фактично електронна форма адміністративного акта дорівнює за юридичним значенням до письмової, будучи її модифікацією.

З'ясовано, що необхідність у відповідності електронних адміністративних актів процедурним стандартам є проявом вимоги до форми таких актів, а також тісно пов'язана із компетенцією електронних адміністративних актів. Наголошено, що орган публічної адміністрації, діючи одночасно в межах своїх повноважень, приймаючи певне рішення чи вчиняючи певний захід, має чітко дотримуватися процедури. Підкреслено, що такі правила мають закріплюватися у вигляді уніфікованих правил діяльності всіх органів публічної адміністрації на рівні спеціального закону, що зумовлено специфічним значенням електронного адміністративного акта, порушення правил, з огляду на їх суттєвість, може у разі виходу за межі компетенції призводити до нікчемності відповідного акта, оскарження або просто до необхідності виправлення електронного адміністративного акта.

У підрозділі 3.4 «Виконання адміністративних актів» запропоновано визначити такі етапи практичної реалізації стадії виконання адміністративного акта: 1) звернення адміністративного акта до виконання: скерування акта

безпосередньому виконавцю, прийняття акта до виконання, вирішення питань, пов'язаних із виконанням акта; 2) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій, відповідно до виду адміністративного акта, контроль за правильним і своєчасним виконанням адміністративного акта.

Визначено, що виконання адміністративних актів може передувати вільне волевиявлення особи, але вони не перестають бути актами і тим більше не стають адміністративними договорами, виражаючи імперативний вплив суб'єкта владних повноважень, не супроводжуваний його поступками або врівноваженням становища сторін. З'ясовано, що стадія виконання адміністративного акта передбачає як добровільну, так і примусову реалізацію рішення відповідними суб'єктами. Обґрунтовано, що з об'єктивних причин добровільне виконання передусім стосується сприятливих адміністративних актів.

Підкреслено, що виконання ж обтяжуючих актів часто потребує примусового виконання, передусім йдеться про забезпечення адміністративними органами примусового виконання адміністративних актів, якими на фізичну або юридичну особу були покладені відповідні публічно-правові зобов'язання, зокрема, здійснити певну дію або, навпаки, утриматись від неї чи допустити здійснення дії третьою особою. З урахуванням правової природи обтяжуючих адміністративних актів їх виконання залежить від ефективності імперативного (а не сервісного) управління (адміністрування).

Розділ 4 «Припинення дії адміністративних актів» складається з двох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Припинення дії адміністративних актів у досудовому порядку» обґрунтовано доцільність поділу підстав припинення дії адміністративних актів на фактичні та юридичні. Визначено, що фактичне припинення чинності адміністративних актів відбувається автоматично, у зв'язку з настанням певного факту або юридичної події, пов'язаних з виконанням (реалізацією) адміністративного акта, і тому немає потреби в спеціальному волевиявленні або виданні адміністративного акта, спрямованого на їх припинення. З'ясовано, що юридичне припинення адміністративних актів пов'язано з певною подією, юридичним фактом.

Встановлено, що для характеристики способів юридичного припинення адміністративних актів використовується така термінологія, як «скасування», «визнання недійсним», «відкликання», «визнання нечинним», «втрата чинності» тощо. Визначено, що під «втратою чинності» необхідно розуміти передбачений правовими приписами момент закінчення дії нормативного-правового акта, що є наслідком настання передбачених в законодавстві обставин. Під «скасуванням адміністративного акта» розуміється техніко-юридичний спосіб усунення (видалення) правового акта із системи правового регулювання, що полягає у прийнятті (легалізації) імперативного рішення про визнання втрати цим актом соціально цінних регулятивних властивостей.

Визначено, що юридичними підставами для безпосередньої відміни індивідуальних адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії. Обґрунтовано, що відкликання адміністративного акта може бути здійснене лише

суб'єктом, який прийняв такий акт. Проте, з огляду на законодавче регулювання, частіше за все суб'єкти владних повноважень «скасовують» ті чи інші адміністративні акти, а не відкликають їх. При цьому визначено, що основна різниця між цими поняттями полягає в тому, що відкликання має зворотню дію в часі, на відміну від скасування.

Підкреслено доцільність розуміння дострокового припинення дії адміністративних актів у вигляді відкликання правомірного адміністративного акта або визнання протиправного адміністративного акта недійсним як: складника інституту адміністративного акта, що виник на підставі нормативно-правових положень; однієї із нетипових (додаткових) процедур, які можуть бути застосовані вже у період чинності адміністративного акта та після завершення строків для його адміністративного оскарження.

Обґрунтовано, що оцінка адміністративного акта на предмет його правомірності / протиправності є обов'язковим нормативним складником інституту дострокового припинення дії адміністративного акта (інституту відкликання або визнання недійсним адміністративного акта). При цьому наголошено, що якість (правомірного чи протиправного) адміністративного акта зумовлює вид дострокового припинення дії адміністративного акта. Визначено, що правомірний адміністративний акт може бути відкликаний, протиправний адміністративний акт може бути визнано недійсним.

У підрозділі 4.2 «Припинення дії адміністративних актів у судовому порядку» обґрунтовано, що особливо важливу роль відіграє судовий порядок скасування неправомірних адміністративних актів. Визнано, що нагальною є необхідність концептуального обґрунтування питання про дію в часі адміністративних актів, а також можливості прийняття рішення про їх скасування. Зазначено, що відкликання недоцільних (неефективних), проте правомірних актів здійснюється з метою дотримання публічного інтересу шляхом адаптації до обставин, які змінюються. Визначено, що основною метою скасування неправомірних актів є відновлення стану законності. Підкреслено, що в кожному випадку скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів має бути досягнуто оптимальне співвідношення між правами та інтересами приватних осіб та публічним інтересом.

Найефективнішим визнано встановлення підстав, юридичних наслідків та чіткої й детальної процедури скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів на законодавчому рівні, що сприятиме дотриманню суб'єктивних прав приватних осіб та публічних інтересів.

Визначено, що право оскарження адміністративного акта у порядку адміністративного судочинства належить виключно суб'єктам, на яких поширюється його дія. Так, Касаційним адміністративним судом у складі Верховного Суду встановлено, що у справі № 9901/283/19 громадська організація «Громадський люстраційний комітет» не мала права подання адміністративного позову щодо оскарження положень Указу Президента України від 21 травня 2019 р. № 304/2019 «Про призначення А. Богдана Главою Адміністрації Президента України» через те, що оскаржений указ є актом індивідуальної дії, оскільки: виданий Президентом України в результаті застосування вказаних у преамбулі до Указу норм права – частини третьої статті 106 Конституції України, на підставі пункту 2 частини третьої статті 3 Закону України «Про державну службу»; не містить загальнообов'язкових

правил поведінки, а передбачає індивідуалізовані приписи щодо призначення на посаду державної служби; не регулює певний вид суспільних відносин, а спрямований на припинення та виникнення конкретних правовідносин між Адміністрацією Президента України і главою Адміністрації Президента України; не розрахований на багаторазове застосування, а вичерпує дію після призначення на посаду.

Наголошено, що детальна та вичерпна регламентація скасування та відкликання 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.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає у визначенні напрямів гармонізації законодавства України щодо здійснення характеристики теоретико-прикладних аспектів застосування адміністративних актів в Україні, встановленні проблем його нормативного визначення та практичної реалізації, формулюванні пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його реалізації. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. З'ясовано, що, попри наявність значної кількості наукових робіт, які безпосередньо присвячені проблематиці встановлення сутності та здійсненню характеристики змістовних особливостей адміністративних актів як інституту адміністративного права, питання витоків його формування та становлення в сучасних умовах досліджувались фрагментарно, що дозволило виокремити такі етапи історико-правової періодизації в зазначеній сфері: 1) дореволюційний період (середина XIX ст. – початок XX ст.); 2) початок XX ст. – 20-ті рр. XX ст.; 3) 20-ті – сер. 80-тих рр. XX ст.; 4) 1991–1998 рр.; 5) 1998 р. – дотепер. Підкреслено, що хоча витoki досліджень сутності концепції адміністративного акта як складника правової системи були сформовані ще у середині XIX ст. у дослідженнях О. Майєра, Ю. Панейка, Б. Кістяківського, О. Євтихєва, А. Єлістратова, В. Івановського, М. Коркунова, М. Лазаревського, проте фактично можна вести мову про його реальне позиціонування лише з кінця XX ст. Наголошено на тому, що саме новітній етап формування теорії адміністративного права є багатоцільовим, змістовним, результативним, спрямованим на формування сучасних підходів до розуміння концепції адміністративного акта як інструменту впровадження ідеї належного публічного управління.

З урахуванням усталеної в адміністративно-правових дослідженнях традиції обґрунтовано доцільність використання трьохрівневої методологічної моделі наукового пізнання сутності поняття адміністративного акта, що складається з філософського, загальнонаукового та спеціально-юридичного рівнів. Зроблено висновок, що високий евристичний потенціал діалектичного та системного підходів характеризується можливістю розгляду системи адміністративного права, складником якої є адміністративний акт, на декількох рівнях: як підсистеми соціуму,

як складового елементу сучасного права, як окремої системи.

2. Визначено, що публічно-управлінські відносини мають трьохелементну структурну характеристику, що містить у собі об'єкт, суб'єктний склад та зміст, що встановлюється сукупністю правомочностей та зобов'язань органів державної влади, місцевого самоврядування, громадських об'єднань, юридичних та фізичних осіб приватного права.

Зміст публічно-управлінських відносин визначено як здійснення компетенції суб'єктами владних повноважень, спрямованої на забезпечення реалізації та захисту як особистих прав та інтересів споживачів управлінських послуг, так і досягнення публічного інтересу. Акцентовано на доцільності застосування багатовекторного підходу до визначення сутності публічно-управлінських відносин, що дозволяє визначити їх сутність як «тріаду» проявів: діяльність із реалізації функцій держави; внутрішньоструктурна організація суб'єктів владних повноважень; відносини із оптимізації методів, функцій та задач вчинення позитивного впливу на приватних осіб.

Обґрунтовано, що метою публічно-управлінських відносин має бути визнано реалізацію ідеї соціального партнерства держави та громадського суспільства, забезпечення впровадження ідеї розуміння людини як найвищої соціальної цінності, що означає, що як нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування та державної влади, так і процедура ухвалення індивідуальних адміністративних актів, зміст їх положень не повинні створювати перешкоди для здійснення прав та законних інтересів приватної особи у відповідній сфері.

3. Визначено, що система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур та відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів. Наголошено, що до системи інструментів публічного управління належать передусім прояви функціонування владних повноважень, що мають зовнішній вплив на приватних осіб – фізичних та юридичних осіб приватного права. З'ясовано, що відповідно до Резолюції Парламентської Асамблеї 1547 (2007) від 18 квітня 2007 р. визначено пріоритетність застосування принципів субсидіарності й пропорційності як базису для здійснення функцій публічного управління.

До системи інструментів публічного управління (адміністрування) віднесено: нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани. Адміністративні акти за своєю сутністю віднесено до юридичних фактів, що визначаються як правомірні дії, перебуваючи в одному категоріальному ряду правозастосування із судовими рішеннями, правочинами, міжнародними актами чи договорами.

4. У ході здійсненого дослідження система адміністративних актів класифіковано за суб'єктом видання; за формою адміністративного акта; за правовими наслідками, що вони спричинюють; за правовими наслідками; за встановленням допустимості періодичності застосування, при цьому обґрунтовується необхідність зосередження нормативного регулювання на визначенні вимог відповідності адміністративних актів, що є пріоритетом до розуміння їх чинності чи нікчемності.

5. З метою досягнення задачі повноти здійснення правового регулювання публічно-владних відносин, ефективності адміністративно-процедурного законодавства обґрунтовано доповнення окремою статтею новаційного проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14.05.2020 р. щодо встановлення підстав для ініціювання процедури визнання недійсним адміністративного акта у такій редакції:

«Стаття 73-1. Оспорювані адміністративні акти.

Оспорюваними адміністративними актами є рішення адміністративного органу, що суперечать реалізації публічного інтересу суспільства, протирічать законним охоронюваним інтересам приватних осіб, не відповідають вимогам законності та верховенства права.

До оспорюваних адміністративних актів також належать акти, прийняття яких не спрямовано на виникнення, зміну чи припинення правовідносин, пов'язаних із забезпеченням реалізації та захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи».

6. Визначено, що згідно із положеннями новаційного законодавства України реалізація електронної письмової форми прийняття адміністративного акта є можливою і у автоматичному режимі, у разі ініціювання провадження у справі шляхом подання заяви за допомогою електронних засобів телекомунікаційного зв'язку. Підкреслено, що запровадження такої форми, як прийняття адміністративного акта в електронній письмовій формі в автоматичному машинозчитувальному форматі, вимагає внесення змін до Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22 травня 2003 р. № 851-IV у частині допустимості реалізації такої форми адміністративного акта шляхом доповнення статті 8 частиною п'ятою такого змісту:

«Допустимим та таким, що відповідає вимогам чинного законодавства, є рішення у справі, що оформлено у формі електронного документу, яке прийнято на підставі електронного звернення (заяви) у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів в автоматичному режимі».

7. Встановлено, що проведений аналіз європейських стандартів взаємовідносин органів публічної адміністрації з громадянами дозволив дійти висновку про застосування класифікації принципів їх функціонування за двома основними групами стосунків органів публічної адміністрації з громадянами: 1) матеріальні (базові): принцип законності, принцип рівності перед законом, принцип відповідності статутним цілям, принцип пропорційності, принцип об'єктивності та безсторонності, принцип захисту довіри до закону та законодавчо закріплених прав, принцип відповідальності та 2) процедурні: принцип доступу до адміністративних (публічних) послуг; право бути почутим; право на представництво та допомогу; принцип розумного строку (терміну), принцип повідомлення, пояснення причин та визначення засобів захисту прав і апеляцій, принцип виконання адміністративних рішень.

Зазначено, що у демократичній державі обов'язковим елементом правової системи є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з приватними (фізичними та юридичними) особами. Як свідчать дослідження окремих авторів, впродовж другої половини ХХ ст. у цій царині у розвинених країнах напрацьовано низку обов'язкових правил. Так, у більшості держав Європи протягом

другої половини ХХ ст. відбувалася систематизація законодавства про адміністративну процедуру та прийняття окремих законодавчих актів (Республіка Австрія, Республіка Польща, Угорщина, Королівство Іспанія, Федеративна Республіка Німеччина, Королівство Данія, Республіка Болгарія, Італійська Республіка, Королівство Нідерландів, Португальська Республіка, Естонська Республіка, Латвійська Республіка тощо). Встановлено, що на теренах колишнього СРСР прийнято загальні закони про адміністративну процедуру, зокрема Азербайджанською Республікою, Республікою Білорусь, Республікою Вірменія, Грузією, Республікою Казахстан.

8. Обґрунтовано, що для зниження ризиків можливого свавілля і суб'єктивізму доцільним є закріплення нормативно або прийняття як стійкої директиви неформального характеру вимоги обов'язкового обґрунтування дискреційних рішень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів. Тобто адміністративний акт органу виконавчої влади або його посадової особи, що прийнятий у ході реалізації дискреційних повноважень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів, завжди повинен містити розгорнуту мотивацію застосування адміністративного розсуду і вибору відповідної альтернативи.

Визначено, що під час реалізації дискреційних повноважень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів орган виконавчої влади має орієнтуватися не тільки на норми законодавства, а й на принципи, цілі, правові цінності, судову й правозастосовну практику, офіційні роз'яснення (інтерпретаційні акти), рекомендації ("soft law", документи «м'якого права»), а також звичаї, що склалися у певній сфері діяльності з урахуванням принципу верховенства права.

Обґрунтовано, що межі дискреційного повноваження у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів зумовлені альтернативами, кожна з яких має бути правомірною, тобто вибір однієї з них відповідає вимогам доцільності. До позаправових меж у ході реалізації дискреційних повноважень у процесі реалізації процедури прийняття адміністративних актів віднесено здоровий глузд, індивідуальний й колективний досвід, логіку, моральні цінності, політичні установки, релігійні норми, національні й культурні традиції, прогнозування наслідків рішень, що приймаються. До цієї категорії обмежень віднесено емоційно-психологічні фактори, що мають вплив на вибір варіанту рішення (дії) – стереотипи, емоції, настрої, соціальні орієнтації, афекти, переваги й забобони тощо.

9. З'ясовано, що необхідність у відповідності електронних адміністративних актів процедурним стандартам є проявом вимоги до форми таких актів, а також тісно пов'язана із компетенцією електронних адміністративних актів. Наголошено, що орган публічної адміністрації, діючи одночасно в межах своїх повноважень, приймаючи певне рішення чи вчиняючи певний захід, має чітко дотримуватися процедури. Підкреслено, що такі правила мають закріплюватися у вигляді уніфікованих правил діяльності всіх органів публічної адміністрації на рівні спеціального закону, що зумовлено специфічним значенням електронного адміністративного акта, порушення правил, з огляду на їх суттєвість, може у разі виходу за межі компетенції призводити до нікчемності відповідного акта, оскарження

або просто до необхідності виправлення електронного адміністративного акта.

З метою уникнення непорозумінь під час застосування термінів визнано доречним класифікувати електронні адміністративні акти за їх цільовою ознакою: електронний адміністративний акт як спосіб зберігання традиційного адміністративного акта в електронній формі; електронний адміністративний акт як первинний акт, створений в електронній системі, що включається в інформаційно-комунікаційну систему без паперової форми.

10. Обґрунтовано необхідність визначення таких стадій виконання адміністративного акта, як: 1) звернення адміністративного акта до виконання: скерування акта безпосередньому виконавцю, прийняття акта до виконання, вирішення питань, пов'язаних із виконанням акта; 2) безпосереднє виконання або передача матеріалів для примусового виконання: проведення виконавчих дій, відповідно до виду адміністративного акта, контроль за правильним і своєчасним виконанням адміністративного акта.

Запропоновано під етапом звернення адміністративного акта до виконання розуміти адміністративно-процесуальну діяльність адміністративно-юрисдикційного органу (посадової особи) з метою доведення адміністративного акта до органу-виконавця (посадової особи) і прийняття останнім акта до свого провадження. Наголошено, що у разі самостійного виконання органом, що прийняв адміністративний акт – її доведення до відома особи та роз'яснення останньому наслідків невиконання адміністративного акта, що зумовлює для сторін цих адміністративно-виконавчих відносин виникнення відповідних прав і обов'язків. Визначено такі особливості етапу звернення адміністративного акта до виконання, як: 1) вказаний етап є процесуальною діяльністю, яку здійснюють у правовій формі, обов'язковий для особи й органу-виконавця (посадової особи) та зумовлений юридично-владним, обов'язковим характером адміністративного акта; 2) звернення адміністративного акта до виконання можна вважати закінченим, якщо відбулося не лише доведення адміністративного акта до органу-виконавця (посадової особи), а й прийняття цим органом цього акта до свого провадження; 3) він може мати і спрощений порядок за умови, що юрисдикційний орган (посадова особа) сам уповноважений виконати адміністративний акт.

11. Вказано, що чинне національне законодавство України не містить норм, які закріплюють вичерпний перелік підстав припинення адміністративного акта, проте відповідно до положень проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру» підставами припинення адміністративним актом є: виконання адміністративного акта (реалізація права або виконання певної вимоги, тобто досягнення мети, заради якого акт був прийнятий); припинення дії адміністративного акта у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин (адміністративний акт, виданий на певний строк, із закінченням цього строку перестає діяти, тому немає потреби спеціально його скасовувати; відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав; визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав; скасування протиправного адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження або судом.

12. Визначено, що право оскарження адміністративного акта у порядку

адміністративного судочинства належить виключно суб'єктам, на яких поширюється його дія, що обґрунтовується необхідністю встановлення процесуальних гарантій недопущення розгляду в судах позовів третіх осіб в інтересах (або всупереч інтересам) адресатів індивідуальних актів, що досягається законодавчо встановленими обмеженнями, які є пропорційними поставленій меті.

Обґрунтовано, що фактично такі дії чи бездіяльність адміністративних органів взагалі перебувають поза межами судового контролю, тобто особа реально та ефективно не може скористатися жодною наявною юрисдикційною формою захисту прав та свобод, що походить від змісту компетенції як судів адміністративної юрисдикції, так і Конституційного Суду України. Визначено, що адміністративний суд має юрисдикцію виключно стосовно питань законності, тобто відповідності таких дій чи бездіяльності нормативно-правовим положенням.

Аргументовано, що з метою підвищення ефективності скасування та відкликання адміністративних актів у проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» закріплено два різних способи припинення дії актів: скасування та відкликання. Визначено, що скасуванню підлягатимуть неправомірні акти, а відкликанню – правомірні. При цьому 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.

СПИСОК ПРАЦЬ, ОПУБЛІКОВАНИХ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

Монографії, підручники та навчальні посібники:

1. Мілієнко О.А. Застосування адміністративних актів як інструментів публічного управління: теоретичний, нормативний та праксеологічний аспекти : монографія. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2021. 518 с.

2. Актуальні проблеми забезпечення сталого розвитку держави і права : монографія / за ред. Р.Ф. Гринюка, А.Є Краковської та О.Г. Турченко, О.А. Мілієнко та ін. Вінниця : ДонНУ імені Василя Стуса, 2019. 376 с.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

3. Мілієнко О.А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. № 2. Т. 2. С. 52–57.

4. Мілієнко О.А. Концепція “good governance” як базис розбудови публічно-сервісної держави. *Правові новели*. 2019. № 7. Т. 3. С. 59–65.

5. Мілієнко О.А. Інститут адміністративного акту: історико-правовий огляд наукових досліджень (XVIII – початок XX ст.). *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 5. С. 196–204.

6. Мілієнко О.А. Європейські науково-теоретичні підходи до розуміння сутності адміністративного акта. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 16. С. 189–193.

7. Мілієнко О.А. Концепція адміністративного акта в межах досліджень «радянського» періоду розвитку України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 46. С. 61–65.
8. Мілієнко О.А. Теоретико-методологічні підходи до дослідження системи адміністративних актів: сучасний стан наукової розробки проблеми. *Право і суспільство*. 2020. № 6. Т. 2. С. 89–93.
9. Мілієнко О.А. Діалектичний та системний методи дослідження сутності поняття адміністративного акта. *Juris Europensis Scientia*. 2020. № 4. С. 143–147.
10. Мілієнко О.А. Сучасні методологічні підходи до встановлення сутності адміністративного акта як інструменту здійснення функцій публічного управління. *Юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 193–200.
11. Мілієнко О.А. Методологічні засади дослідження сутності категорії «адміністративний акт». *Krakowskie Studia Małopolskie*. 2020. Т. 28. С. 64–74.
12. Мілієнко О.А. Припинення дії адміністративних актів: поняття та підстави. *KELM (Knowledge, Education, Law, Management)*. 2020. № 4. С. 81–85.
13. Мілієнко О.А. Припинення дії адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог. *Право і суспільство*. 2020. № 3. Т. 2. С. 45–49.
14. Мілієнко О.А. Відкликання адміністративних актів та припинення їхньої дії у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин. *Правові новели*. 2020. № 12. Т. 2. С. 87–93.
15. Мілієнко О.А. До питання відкликання адміністративних актів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»*. 2020. № 47. С. 110–115.
16. Мілієнко О.А. Визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав. *Правові новели*. 2020. № 11. Т. 2. С. 67–72.
17. Мілієнко О.А. Administrative agreement as a component of the system of public governance tools. *Reality of Politics. Estimates – Comments – Forecasts*. 2020. № 14. С. 115–122.
18. Мілієнко О.А. Нормативні акти як складова системи інструментів публічного адміністрування. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 17. С. 92–98.
19. Мілієнко О.А. Аналіз судової практики щодо спорів про визнання протиправним та скасування індивідуального акта чи окремих його положень. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2020. № 4. Т. 2. С. 161–167.
20. Мілієнко О.А. Припинення адміністративних актів: окремі питання правозастосування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. Т. 2. С. 45–48.
21. Мілієнко О.А. Дострокове припинення адміністративних актів. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2020. № 48. С. 41–45.
22. Мілієнко О.А. Оскарження адміністративних актів. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 3(69). Т. 2. С. 85–91.
23. Мілієнко О.А. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. № 6. С. 92–97.

24. Мілієнко О.А. Окремі аспекти впровадження європейських стандартів розробки, прийняття та виконання адміністративних актів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 5. С. 246–249.

25. Мілієнко О.А. Характеристика європейських та міжнародних принципів здійснення адміністративних процедур. *Держава та регіони. Серія «Право»*. 2020. № 1. Т. 1. С. 194–198.

26. Мілієнко О.А. Межі дискреційних повноважень у реалізації процедури прийняття адміністративних актів. *Право та державне управління*. 2020. № 1. Т. 1. С. 270–273.

27. Мілієнко О.А. Щодо розуміння категорії «адміністративний розсуд». *Приватне та публічне право*. 2020. № 2. С. 156–158.

28. Мілієнко О.А. Дискреція та адміністративний акт. *Приватне та публічне право*. 2020. № 3. С. 103–106.

29. Мілієнко О.А. Проблеми нормативно-правового забезпечення інноваційної діяльності та шляхи їх вирішення. *Всеукраїнський фестиваль інновацій* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Київ, 27 вересня 2017 р. Київ : Київський національний університет імені Тараса Шевченка, 2017. С. 95–98.

30. Мілієнко О.А. Іноземний досвід розвитку вищої юридичної освіти. *Юридична освіта у сучасному вимірі* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, проведеної з нагоди XI Всеукраїнського фестивалю науки, приуроченого до 80-річчя Донецького національного університету імені Василя Стуса та професійного свята науковців – Дня науки, 80-річчя з дня народження професора В.Д. Волкова, м. Вінниця, 20 квітня 2017 р. Вінниця : Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2017. С. 53–54.

31. Мілієнко О.А. Забезпечення соціально-економічного розвитку України суб'єктами публічної адміністрації. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 9–10 березня 2018 р. Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 50–55.

32. Мілієнко О.А. Впровадження практики Європейського суду з прав людини в адміністративне судочинство України. *Modern Jurisprudence of the European Union: the interaction of law, rulemaking and practice : international scientific conference*, Lublin, 17 April 2018, Lublin : Fundacja Instytut Spraw Administracji Publicznej. P. 52–56.

33. Мілієнко О.А. Європейські стандарти захисту публічних прав людини. *Правове забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, безпековий, інтелектуальний простір* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Хмельницький, 23 квітня 2019 р. Вінниця : Донецький національний університет імені Василя Стуса, 2019. С. 332–338.

34. Мілієнко О.А. Особливості припинення адміністративних актів у порядку адміністративного судочинства. *Право як ефективний суспільний регулятор* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Львів, 14–15 лютого 2020 р. Львів, 2020. С. 56–59.

35. Мілієнко О.А. Припинення адміністративних актів у досудовому порядку. *Актуальні питання та проблеми правового регулювання суспільних відносин* :

матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 6–7 березня 2020 р. Дніпро, 2020. С. 67–69.

36. Мілієнко О.А. Відкликання адміністративних актів як гарантія ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень: *Актуальні проблеми законодавства України: пріоритетні напрями його вдосконалення* : матеріали міжнародної науково-практичної конференція, м. Одеса, 9–10 жовтня 2020 р. Одеса : «Причорноморська фундація права», 2020. С. 85–88.

АНОТАЦІЇ

Мілієнко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2021.

У роботі на підставі комплексного аналізу наявних наукових та нормативних джерел обґрунтовано концептуальну модель застосування адміністративних актів в умовах реалізації євроінтеграційних процесів в Україні, виокремлено проблеми їх нормативного закріплення та практичної реалізації, а також сформульовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства в цій сфері і практики його застосування.

Визначено історіографічні та методологічні засади дослідження застосування адміністративних актів. Здійснено характеристику публічно-управлінських відносин як сфери застосування адміністративних актів. Здійснено характеристику системи інструментів публічного управління та визначення в ній місця адміністративних актів.

Охарактеризовано поняття, ознаки адміністративних актів та їх класифікацію. Встановлено умови чинності та умови дії адміністративних актів. Визначено теоретичні та практичні аспекти реалізації форм адміністративного акта в сучасних умовах євроінтеграційних процесів в Україні. Охарактеризовано європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів.

Окреслено критерії застосування меж дискреційних повноважень у реалізації процедури прийняття адміністративних актів. З'ясовано адміністративно-правові засади здійснення процедури прийняття адміністративних актів як складника концепції електронного урядування. Охарактеризовано особливості виконання адміністративних актів як стадії процедури застосування адміністративних актів. Визначено підстави та особливості припинення дії адміністративних актів у досудовому порядку. Узагальнено практику реалізації припинення дії адміністративних актів у судовому порядку.

Ключові слова: адміністративна процедура, адміністративний суд, відкликання, дія, імплементація, правомірний адміністративний акт, припинення дії адміністративного акта, умови чинності.

Мищенко Е.А. Теоретико-прикладные аспекты применения административных актов. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право, информационное право. – Запорожский национальный университет, Запорожье, 2021.

В работе на основании комплексного анализа имеющихся научных и нормативных источников обоснованно концептуальную модель применения административных актов в условиях реализации евроинтеграционных процессов в Украине, выделены проблемы его нормативного закрепления и практической реализации, а также сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства в этой сфере и практики его применения.

Определены историографические и методологические основы исследования применения административных актов. Осуществлена характеристика публично-управленческих отношений как сферы применения административных актов. Осуществлена характеристика системы инструментов публичного управления и определено место административных актов в ней.

Охарактеризованы понятия, признаки административных актов и их классификация. Установлены условия действия и условия юридической силы административных актов. Определено, что условиями силы административного акта являются: соблюдение процедуры его разработки, принятия и обнародования; соблюдение требований к установленной форме административного акта; соответствие содержания административного акта положениям действующего законодательства Украины; направленность на возникновение, изменение и прекращение публично-управленческих отношений; наличие необходимого объема административной правосубъектности у участников публично-управленческих правоотношений. Отмечено, что действие административного акта при этом связывается с его надлежащим исполнением. Определены теоретические и практические аспекты реализации форм административного акта в современных условиях евроинтеграционных процессов в Украине. Охарактеризованы европейские и мировые стандарты осуществления процедуры принятия административных актов.

С точки зрения эффективности практики правоприменения, а также с учетом зарубежного опыта (Федеративной Республики Германии, Польши, Республики Эстонии и других) обоснована целесообразность сосредоточения внимания на определении особенностей соблюдения требований соответствия требованиям действующего законодательства, что позволяет отделить ничтожные административные акты (акты, недействительность которых определяется с момента их принятия) и оспариваемые административные акты (требующие доказательства их недействительности в судебном порядке).

К признакам административных актов отнесены: каузальность правового регулирования; дуализм нормативного воздействия; публичный характер содержания его положений; их направление на обеспечение прав и свобод частного лица в сфере осуществления публично-властных функций государства, определяет каузальный характер их влияния; необходимость соблюдения установленной действующим законодательством процедуры, формы и объема правосубъектности субъекта властных полномочий, который его принимает, что имеет непосредственную связь с

соблюдением требований в силу административного акта; их применение с целью урегулирования индивидуального дела не исключает возможности их продолжающейся во времени реализации; обеспечение возможности обжалования их содержания, процедуры принятия, что означает необходимость соблюдения требований прозрачности и открытости осуществления функций публичного управления.

Определены критерии применения пределов дискреционных полномочий в реализации процедуры принятия административных актов. Выявлены административно-правовые основы осуществления процедуры принятия административных актов как составляющей концепции электронного публичного управления. Охарактеризованы особенности выполнения административных актов как стадии процедуры применения административных актов. Сделан вывод, что «дискреция» является одним из предусмотренных законом средств осуществления власти, поскольку закон, уполномочив властных субъектов на выполнение соответствующих функций и задач, закрепляя ту или иную форму такой деятельности, предоставляет им определенную степень свободы усмотрения оценивать ситуации, осуществлять правомерный выбор между несколькими вариантами решений (действий) в пределах компетенции органа или лица. Определено, что усмотрение является определенным процессом и результатом выбора должностным лицом варианта поведения (решения, действия или бездействия), имеет субъективный, волевой характер. Установлено, что «узкими» пределами усмотрения является предоставление должностному лицу возможности выбирать только из двух вариантов поведения, а «широкие» усмотрения допускают закрепления за должностным лицом права выбора из множества законных альтернатив.

По способу закрепления дифференцированно качественные (есть варианты возможных решений, которые различаются между собой совокупностью существенных признаков) и количественные (выступают как варианты предоставленных субъекту решений, которые различаются между собой степенью определенности) дискреционные границы принятия административного акта.

Определены основания и особенности прекращения действия административных актов в досудебном порядке. Обобщена практика реализации прекращения действия административных актов в судебном порядке. Определено, что право обжалования административного акта в порядке административного судопроизводства принадлежит исключительно субъектам, на которых распространяется его действие, что обосновывается необходимостью установления процессуальных гарантий недопущения рассмотрения в судах исков третьих лиц в интересах (или вопреки интересам) адресатов индивидуальных актов, а также достигается законодательно установленными ограничениями, которые пропорциональны поставленной цели.

Ключевые слова: административная процедура, административный суд, действие, имплементация, отзывы, правомерен административный акт, прекращение действия административного акта, условия действия.

Miliienko O.A. Theoretical and applied aspects of the application of administrative acts. – Manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Law in the specialty 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; financial law, information law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2021.

Based on a comprehensive analysis of the available scientific and regulatory sources, the conceptual model of the application of administrative acts in the context of the implementation of European integration processes in Ukraine is substantiated, the problems of its normative consolidation and practical implementation are highlighted, and proposals are formulated to improve the current legislation in this area and the practice of its application.

The historiographic and methodological foundations of the study of the application of administrative acts are determined. The characterization of public management relations as a sphere of application of administrative acts is carried out. The characterization of the system of public administration instruments is carried out and the place of administrative acts is determined in it.

The concepts, signs of administrative acts and their classification are characterized. The conditions for the validity and conditions of the legal force of administrative acts have been established. The theoretical and practical aspects of the implementation of the forms of the administrative act in the modern conditions of European integration processes in Ukraine have been determined. The European and world standards for the implementation of the procedure for the adoption of administrative acts are characterized.

Criteria for the application of the limits of discretionary powers in the implementation of the procedure for adopting administrative acts have been determined. The administrative and legal basis for the implementation of the procedure for the adoption of administrative acts as a component of the concept of electronic public administration has been clarified. The features of the implementation of administrative acts as a stage of the procedure for the application of administrative acts are characterized. The grounds and features of the pre-trial termination of administrative acts are determined. The practice of implementing the termination of the validity of administrative acts in court is generalized.

Key words: *action, administrative court, administrative procedure, conditions of action, implementation, legal administrative act, reviews, termination of the administrative act.*

Підписано до друку 11.04.2021. Формат 60x90/16. Папір офсетний.
Друк цифровий. Умовн. друк. арк. 1,9. Тираж 100 прим. Зам. № 1045.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
69002, Україна, м. Запоріжжя, вул. Олександрівська, 84, оф. 414

Телефони: +38 (048) 709-38-69,
+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.