

**Галіцина Н. В.**

*доктор юридичних наук, професор,  
професор кафедри конституційного та трудового права  
Запорізький національний університет  
м. Запоріжжя, Україна*

### **АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

*Підрозділ присвячений адміністративним актам як інструменту публічного адміністрування, які за своїми сутнісними рисами є достатньо новою категорією для адміністративно-правової доктрини, зміст яких розкривається через повноваження публічної адміністрації, і є наслідком імплементації законодавства України до права Європейського Союзу.*

*На підставі проведеного дослідження визначено, що адміністративний акт є рішенням суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що тягне юридичні наслідки для конкретних фізичних і юридичних осіб. Ознаками адміністративного акту є такі: 1) виступає як юридичний акт індивідуальної дії; 2) приймається суб'єктом публічної адміністрації у встановленому (процедурному) порядку; 3) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акту характерна зовнішня спрямованість його дії.*

*Запропонована дефініція поняття «процедура прийняття (видання) адміністративних актів» та визначено її стадії: 1) порушення адміністративної справи; 2) підготовка адміністративної справи до розгляду 3) розгляд адміністративної справи та прийняття адміністративного акту; 4) оскарження адміністративного акту. Охарактеризовано матеріальні та формальні умови до адміністративних актів, приділено увагу питанню їх чинності та нікчемності.*

## **Вступ**

Ідея права як інструмента не є новою. Без врахування інструментів у правовому механізмі неможливо ні впорядкувати суспільні відносини в межах конкретної галузі права залежно від їхнього інституціонального характеру, ні забезпечити фундамент для належного, ефективного та справедливого функціонального забезпечення реалізації конкретного правового механізму.

По суті, інструменти публічного адміністрування, з одного боку, виступають як механізм, що обмежує діяльність держави, сприяючи розвитку приватної ініціативи та забезпечуючи соціальну справедливість і свободу (у цьому вимірі переважають нормативно-правові інструменти). З другого боку, за рахунок цих інструментів здійснюється розширення компетенції держави в кожному аспекті суспільного життя через регулювання, таким чином мінімізуючи приватні ініціативи. Є багато градацій між цими двома «маятниками», бо роль відповідних інструментів в конкретному адміністративно-правовому механізмі ґрунтується на соціальних, політичних, економічних, культурних, історичних факторах та інших причинах.

Адміністративні акти за своїми сутнісними рисами є новою категорією для доктрини адміністративного права, зміст яких розкривається через повноваження публічної адміністрації, і є наслідком імплементації законодавства України до права Європейського Союзу, що обумовило перехід від використання терміну «акт державного управління» до поняття «адміністративний акт», а тому потребують поглибленого дослідження.

### **1. Поняття, ознаки та різновиди адміністративних актів**

Адміністративний акт є основним інструментом діяльності публічної адміністрації, оскільки саме на підставі адміністративних актів у переважній більшості випадків виникають, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини. При цьому з першого погляду в історіографічному контексті адміністративні акти можна було б сприйняти як акти державного управління, але це різні правові категорії, тому їх зв'язувати не потрібно [1, с. 343]. Так, за радянських часів категорія «акт державного управління» розглядалася в двох аспектах: владний акт, що виданий на підставі та на виконання законів та указів органами державного управління в процесі практичного здійснення функцій держави (позиція більшості

адміністративістів, зокрема В. А. Власова [2, с. 124-126], А. Є. Луньова [3, с. 112-114], Г. І. Петрова [4, с. 178-179], О. М. Якуби [5, с. 133]); акт-документ (наукова думка Р. Ф. Васильєва [6], яка перейшла в пострадянську доктрину). Зараз наукова школа С. В. Ківалова також оперує цим поняттям, розуміючи під ним правовий документ державно-владного характеру, який приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань [7, с. 177]. Як слідує з наведених позицій, науковці при визначенні акту державного управління не враховували його сутність, пов'язану зі встановленням кінцевого результату, а в разі ототожнення його з документом – усі ознаки юридичної категорії «адміністративний акт».

При цьому в новітній теорії та практиці українського адміністративного права перехід від використання терміну «акт державного управління» до поняття «адміністративний акт» відбувся, зважаючи на імплементацію європейських підходів. Зокрема, у Резолюції (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам – членам про захист особи відносно актів адміністративних органів надається визначення адміністративного акту як «захід і прийняття рішення» [8].

На національному рівні європейських країн існує тенденція щодо визначення терміну «адміністративний акт» у широкому значенні: усі акти адміністрації, тобто як індивідуальні акти публічної адміністрації, так і адміністративні договори та нормативні акти (у Франції); будь-який прояв діяльності уповноваженого органу, який стосується врегулювання індивідуального (окремого) питання у публічній сфері (у німецькому Законі «Про адміністративну процедуру») [9]. Як простежується зі змісту цих дефініцій, для Європи визначальними сутнісними характеристиками цього терміну є функціональна складова (постає як процес і результат), інституціональний критерій (охоплює нормативні та індивідуальні акти, а також адміністративні договори) і предметний вимір (визначається за сферами, на які поширюється дія акту).

В українському правовому полі ці європейські тенденції поступово набувають свого відображення в наукових напрацюваннях і при використанні адміністративного акту як інструмента діяльності публічної адміністрації. Водночас на

теренах нашої держави обсяг поняття адміністративного акту є вужчим, порівняно з тим, який представлений у Європі. Не можна повністю погодитися з широким європейським підходом, оскільки реалізацію змістовних ознак категорії адміністративного акту детермінує її конкретно-історичний індивідуальний характер у конкретних умовах місця та часу, що не дозволяє відносити в Україні, наприклад, нормативні акти до адміністративних.

Незрозумілим є і віднесення адміністративних договорів до адміністративних актів. Адміністративний договір як інструмент залучення приватних осіб до договірних відносин із публічною адміністрацією в українських реаліях не може мати прямого відношення до заходів (рішень) публічної адміністрації щодо виникнення, зміни та припинення прав та обов'язків конкретних осіб (адміністративного акту), оскільки остання з категорій не передбачає двосторонніх паритетних засад взаємодії держави з приватними особами. Підтвердженням правильності запропонованих позицій є рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 р., де передбачено, що за своєю природою встановлюють конкретні приписи, звернені до конкретного індивіда чи юридичної особи, що застосовуються одноразово [10], а також рішення Конституційного Суду України від 22 квітня 2008 р., у якому йдеться про те, що адміністративні акти є актами індивідуальної дії, розрахованими на персональне (індивідуальне) застосування та після їх реалізації вичерпують свою дію [11].

Слід наголосити, що у вітчизняній доктрині адміністративного права сформувалася позиція щодо розкриття їх змісту через повноваження публічної адміністрації. Необхідно звернути увагу на позицію В. П. Тимощука з цього приводу: адміністративним актом є «волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб» [12, с. 33]; а також позицію Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка: «розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки» [13, с. 263]. Не викликає заперечень у межах цих визначень загальний вектор розуміння змісту категорії адміністративного акту, що кореспондує з його ознаками (індивідуальність, прийняття / видання суб'єктом публічної адміністрації, зовнішня спрямованість його дії).

Водночас волевиявлення та розпорядження є крайніми проявами адміністративної процедури, пов'язаної з прийняттям і введенням в дію конкретного адміністративного рішення, тому потрібно враховувати саме його кінцевий результат і розглядати адміністративний акт як рішення (юридичний акт). Більш прийнятною видається теза про встановлення юридичних наслідків таким інструментом, але потрібно передбачити, що вони стосуються конкретних фізичних і юридичних осіб, а не інших суб'єктів публічної адміністрації.

З огляду на викладене та відсутність легальної дефініції адміністративного акту в Україні, адміністративний акт може бути визначений як рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що тягне юридичні наслідки для конкретних фізичних і юридичних осіб.

Така дефініція адміністративного акту узгоджується із визначенням адміністративного акту у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», згідно з яким адміністративний акт – рішення індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом, спрямоване на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків особи (осіб) [14, п. 3. ч. 1 ст. 2].

Отже, ознаками адміністративного акту є такі: 1) виступає як юридичний акт індивідуальної дії; 2) приймається суб'єктом публічної адміністрації у встановленому (процедурному) порядку; 3) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акту характерна зовнішня спрямованість його дії.

Ознака індивідуальності полягає в тому, що ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, їх головною рисою є конкретність, зокрема: а) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; б) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; в) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; г) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [15, с. 151]. При цьому конкретно-індивідуальний характер адміністративного акту не означає, що такий акт стосується винятково однієї особи. Він також може визначати права та обов'язки і групи осіб, проте необхідно, щоб ця група з високою

часткою ймовірності могла бути індивідуалізованою (визначеною) на момент видання такого акту [13, с. 263].

Саме за ознакою індивідуальності адміністративні акти відрізняються від нормативно-правових, які мають загальний характер. Відмінність адміністративного акту від нормативно-правового полягає в тому, що він породжує права й обов'язки тільки в того суб'єкта (чи визначеного цим актом певного кола суб'єктів), якому (яким) його адресовано, тобто владні приписи адміністративного акту є індивідуалізовані (конкретизовані і за суб'єктами, і за їх правами та обов'язками), а сам акт не створює нового права, а лише прикладає існуюче право до конкретних суспільних відносин. В інформаційному листі Вищого адміністративного суду «Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ» від 01.06.2010 р. № 781/11/13-10 зазначається, що визначення правової природи адміністративного акту має велике значення для правильного вирішення справи, оскільки нормативно-правові акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних та юридичних), яких вони стосуються. Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені.

Друга ознака адміністративних актів означає, що це – акт адміністративного органу (суб'єкта публічної адміністрації або іншої особи, наділеної адміністративними повноваженнями), що приймається у певному процедурному порядку, порушення якого може привести до недійсності адміністративного акту. В.П. Тимошук із цього приводу наголошує, що це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної/представницької чи судової) [16, с. 246]. Принагідно Конституційний Суд України у своєму рішенні від 19 жовтня 2009 р. акцентує увагу на тому, що видавці адміністративних актів повинні дотримуватися нормативно встановленої процедури з урахуванням правил юридичної техніки [17].

Третя ознака адміністративних актів полягає в тому, що адміністративний акт має зовнішню дію. Акцент на зовнішній дії адміністративного акту дозволяє відмежовувати такі акти від внутрішньо спрямованих актів, наприклад, щодо вирішення організаційних питань всередині адміністративного органу [12, с. 25; 18, с. 15]. Наголосимо, що хоча внутрішньо спрямованим

актам притаманні всі ознаки адміністративних актів, крім зовнішньої дії, все ж їхнє правове регулювання має відрізнятися в зв'язку з тим, що сфери, в яких видаються такі акти надто різні.

Майже ідентичні ознаки адміністративних актів виділяються у західній правовій доктрині. Зокрема, німецькими вченими виокремлюються 3 основні ознаки цього правового інструменту: 1) ним здійснюється врегулювання (вирішення) окремого, конкретного випадку; 2) є рішенням органу публічного управління; 3) має безпосередньо зовнішню дію (спрямовані назовні) [19, с. 52].

Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями: 1) за формою виявлення (або способом оформлення); 2) за юридичними наслідками; 3) за дією в часі; 4) за характером дії щодо особи; 5) за порядком прийняття; 5) за критерієм результату; 6) за функцією у правовому регулюванні; 6) за способом прийняття; 7) за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати адміністративні акти; 8) за критерієм відповідності праву; 9) за критерієм наявності очевидних вад та ін.

За формою виявлення розрізняють:

а) письмову (застосовується у переважній більшості випадків, за цьому забезпечується юридична визначеність адміністративного акту, однозначність сприйняття його положень, а також полегшується можлива подальша перевірка його законності);

б) усну (застосовується у випадку, коли з огляду на обставини справи права/обов'язки приватної особи можуть бути встановлені лише таким чином);

в) вчинену у формі дій (конклюдентні), в тому числі шляхом «мовчазної згоди» [16, с. 247; 20; 21, с. 185].

При цьому деякі науковці вважають, що такий класифікаційний розподіл адміністративних актів за формою виявлення не є правильним, оскільки в якості самостійного інструмента діяльності суб'єктів публічної адміністрації виступають акти-дії, до яких належать дії уповноважених осіб, вчинені фізично (невербально) або висловлені в усній формі [22, с. 13].

За юридичними наслідками виділяють: а) правоповажуючі; б) зобов'язуючі; в) забороняючі; г) такі, що містять відмови) [23, с. 279].

За дією в часі розрізняють:

а) разові (наприклад, рішення про виплату разової компенсації);

б) строкові – акти, строк дії яких встановлений законодавством або в самому акті (наприклад, ліцензія на заняття певним видом господарської діяльності);

в) безстрокові – акти, строк дії яких не встановлений, їх можна застосовувати протягом необмеженого строку, вони діють до того моменту, поки не будуть відмінені в законному порядку [20, с. 247; 21, с. 185; 24. С. 64].

При цьому деякі адміністративісти зазначають, що такий варіант класифікаційного розподілу адміністративних актів теж не є вірним, оскільки адміністративні акти слід відмежовувати від інших рішень, що приймаються в процесі публічного адміністрування. Зокрема, офіційний документ, який підтверджує певний факт, не є тотожним адміністративному акту. У такому разі ліцензія підтверджує право суб'єкта господарювання на здійснення певної діяльності (наприклад, надання освітніх послуг у галузі вищої освіти) і є кінцевим результатом надання адміністративної послуги, а адміністративним актом оформлюється рішення про видачу ліцензії. Окрім того, багаторазове використання (постійна дія) є характерною рисою нормативних актів, тоді як адміністративні акти спрямовані на вирішення конкретної адміністративної справи [22, с. 13].

За характером дії виділяють:

а) обтяжуючі (несприятливі, негативні) – невігідні для особи і означають втручання в її права чи відмову у задоволенні прохання про надання певних привілеїв (наприклад, відмова у видачі дозволу на будівництво чи реконструкцію);

б) сприяючі (позитивні) – акти, що надають чи підтверджують право чи юридично значущу перевагу (дозвіл на будівництво чи реконструкція, ліцензія на надання освітніх послуг);

в) змішані – акти, які для особи є частково сприяючими, а частково обтяжуючими;

г) акти з подвійною дією, які стосуються третіх осіб, тобто акти, які є для однієї особи сприятливими, а для іншої обтяжуючими [21, с. 185; 24, с. 65; 25, с. 109].

За порядком прийняття виокремлюють адміністративні акти:

а) прийняті за звичайними правилами; б) прийняті шляхом спрощеної процедури [21, с. 185].



Як зазначено у проекті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, адміністративна процедура повинна бути простою та ефективною. У випадках, коли адміністративний акт може зачіпати права та законні інтереси інших приватних (заінтересованих) осіб, або коли вимагається вчинення додаткових процедурних дій (витребування документів або інформації, проведіння слухання, експертиза, тощо), має застосовувати визначена законом формалізована процедура [26].

Таким чином, надзвичайно важливим з точки зору забезпечення прав та законних інтересів осіб є рівень врегульованості адміністративної процедури. Балансуючи між двома завданнями адміністративної процедури – захист прав та законних інтересів особи та ефективна діяльність адміністрації, – необхідно підходити і до порядку регулювання адміністративно-процедурних відносин [27, с. 53]. Саме тріада простоти, ефективності та доцільності дозволяє у зарубіжній та вітчизняній адміністративно-правовій доктрині вести мову про неформальність адміністративної процедури, а саме про те, в яких випадках доцільно застосовувати спрощений порядок прийняття адміністративних актів.

Водночас найбільше практичне значення має класифікація адміністративних актів за критерієм результату, який досягається внаслідок використання акту:

а) підтверджуючі (засвідчення статусу особи, що дає їй змогу вступати у відносини з отримання соціального захисту, зокрема, як такої, що постраждала унаслідок Чорнобильської катастрофи; підтвердження права на отримання соціального захисту, у тому числі на отримання субсидій);

б) обтяжуючі (обмеження прав, свобод і законних інтересів, покладення обтяжень і обмежень на осіб, наприклад, під час зменшення розміру субсидій);

в) сприяючі акти (підтвердження права, створення позитивних наслідків для особи, зокрема, рішення про надання субсидії фізичній особі, фінансової допомоги юридичній особі).

Наприклад, Вищий адміністративний суд України розглядав спір про надання особі статусу «дитина війни» і передбачених пільг із 1 січня 2006 року. Інакше кажучи, позивач вимагав від суб'єкта публічної адміністрації (у цій справі – Управління праці та соціального захисту населення Ужгородської міської ради) видання адміністративних актів щодо надання соціальної

допомоги з дня припинення виплати пенсії з 1 квітня 2004 р.; одноразової матеріальної допомоги на прожиття до отримання соціальної допомоги; 25 % знижки при оплаті за користування комунальними послугами; документів на безоплатний проїзд всіма видами міського пасажирського транспорту; безкоштовних путівок до санаторіїв «Карпати», «Синяк», «Шаян», «Поляна», а також грошового утримання з 1 січня 2006 р. у розмірі 30 % мінімальної пенсії за віком. Відповідач заперечував проти позову. Суди всіх інстанцій, включаючи Вищий адміністративний суд України, також відмовили в задоволенні позову [28]. У цьому прикладі йдеться про підтверджуючі та сприяючі акти, з якими пов'язана сутність спору (рішення про надання правового статусу дитини війни та соціальної допомоги, пільг і компенсацій).

Адміністративні акти можуть також бути класифіковані за функціями у правовому регулюванні на:

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

б) охоронні – встановлюють міру юридичної відповідальності відповідно до санкції охоронних норм (наприклад, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності) [24, с. 63].

За порядком прийняття виділяють акти, які приймаються: а) єдиноначально; б) колегіально; в) спільно двома або більше суб'єктами; г) за узгодженням.

За критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати адміністративні акти, виокремлюють: а) акти Кабінету Міністрів України; б) акти центральних органів виконавчої влади; в) акти місцевих органів виконавчої влади; г) акти органів місцевого самоврядування; д) акти підприємств, установ, організацій, які володіють адміністративними повноваженнями.

За критерієм відповідності праву адміністративні акти поділяються на: а) правомірні; б) неправомірні.

Правомірний адміністративний акт – це акт, який відповідає сукупності таких ознак: а) виданий компетентним органом, тобто адміністративним органом, який має на це повноваження відповідно до закону, з врахуванням як предметної (галузевої), так і територіальної компетенції адміністративного органу;

б) відповідає законодавству, що діяло на момент видання адміністративного акту;

в) містить правильне тлумачення законодавства, належне встановлення фактичних обставин справи і їх правильну оцінку;

г) відповідає законодавству, що діє на момент розгляду питання про припинення дії адміністративного акту.

Неправомірний (протиправний) акт – це акт, що не відповідає хоча б одній з наведених вище характеристик, тобто: або виданий некомпетентним адміністративним органом; та/ або не відповідно до законодавства, що діяло на момент видання акту; та/або не відповідає чинному в даний момент законодавству [18, с. 190-191].

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

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

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

## **2. Процедура прийняття (видання) адміністративних актів**

У переважній більшості наявних наукових, публіцистичних джерел адміністративна процедура розглядається як встановлений законодавством (у даному випадку адміністративним) порядок вирішення суб'єктами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ. Вона здійснюється не всіма суб'єктами публічної адміністрації і не щодо всього предмета адміністративно-правового регулювання, є певною діяльністю, послідовністю дій, це дає можливість розглядати її в якості складової адміністративного процесу (позитивної, управлінської), взаємопов'язаної з адміністративним провадженням як зовнішня форма (модель) і змістовне наповнення, обумовлене реальними життєвими ситуаціями [29, с. 68-69]. Отже, на підставі аналізу наявних наукових джерел, можна зробити висновок, що адміністративна процедура – це регламентовані адміністративним правом дії, які вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуально-визначеної справи, які характеризуються: 1) публічністю; 2) індивідуальністю; 3) детальною правовою регламентацією; 4) специфікою суб'єктного складу; 5) цілеспрямованістю.

Таким чином, процедура прийняття (видання) адміністративних актів може бути визначена як регламентовані адміністративним правом дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуально-визначеної справи, за результатом яких приймається адміністративний акт.

В умовах нормативної неврегульованості процедури прийняття адміністративних актів, що є наслідком неприйняття до теперішнього часу спеціалізованого адміністративно-процедурного законодавства (наразі триває робота над проектом Закону України «Про адміністративну процедуру» [14]), важливе значення мають принципи процедури прийняття адміністративних актів, а саме:

- принцип верховенства права означає, зокрема, пріоритет прав та свобод людини, справедливість та гуманізм в діяльності адміністративних органів;

- принцип законності означає, що виключно законом визначаються повноваження, організація та порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

- принцип рівності учасників адміністративної процедури перед законом означає «зв'язаність» законом приватної особи і адміністративного органу в адміністративній процедурі, та рівність різних приватних осіб перед законом;

- принцип публічності означає обов'язок адміністративного органу розглядати та вирішувати справи від імені держави або територіальної громади, та передбачає вжиття адміністративним органом усіх заходів для належного з'ясування обставин справи;

- принцип ефективності означає, що адміністративна процедура не повинна бути надмірно формалізовано, та має відбуватись просто, доцільно та швидко;

- принцип своєчасності означає, що адміністративний орган зобов'язаний вирішувати адміністративну справу до настання обставин, за яких втрачається сенс у прийнятті адміністративного акту;

- принцип неупередженості адміністративного органу є вимогою до посадових та службових осіб адміністративного органу, щодо відсутності в них особистої неправомірної заінтересованості в результатах вирішення справи;

- принцип підконтрольності означає право фізичних та юридичних осіб оскаржувати рішення, дії та бездіяльність

адміністративних органів як до органів вищого рівня, так і до суду;

– принцип пропорційності означає обов'язок адміністративного органу зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності для прав, свобод та законних інтересів особи, а також відповідність (адекватність) дій адміністративного органу меті застосування повноваження та умов досягнення поставлених цілей;

– добросовісність означає обов'язок адміністративного органу застосовувати свої повноваження з належною метою та керуватися добрими намірами для досягнення поставлених цілей;

– розсудливість передбачає, що адміністративний орган, здійснюючи провадження та приймаючи адміністративний акт, повинен діяти, керуючись законами логіки, здоровим глуздом, та загальноприйнятими нормами моралі;

– право бути вислуханою означає надання особі можливості висловити адміністративному органу свою думку перед прийняттям рішення, зокрема, у справах, де передбачається прийняття «несприятливих» адміністративних актів;

– принцип доступу до інформації означає, що особі повинна надаватися інформація про всі існуючі факти, що стосуються прийняття адміністративного акту;

– принцип допомоги та представництва включає обов'язок адміністративного органу сприяти особі в реалізації її прав, свобод та законних інтересів, а також обов'язок надання консультацій в конкретній справі;

– принцип викладення мотивів полягає в тому, що адміністративний орган повинен викладати фактичне та правове обґрунтування прийнятого рішення у разі, коли адміністративний акт за своїм характером негативно впливає на права, свободи та законні інтереси приватних осіб. Випадки, коли мотивувальна частина може не складатися, мають бути вичерпно визначеними у законі;

– зазначення порядку оскарження адміністративного акту означає обов'язок адміністративного органу вказати всю інформацію, необхідну для подання скарги (позову) щодо адміністративного акту;

– принцип (презумпція) правомірності дій і вимог особи означає, що адміністративний орган визнає дії та вимоги особи

правомірними, поки інше не буде доведено в результаті розгляду адміністративної справи [12, с. 129-130].

Процедура прийняття адміністративних актів складається з певних стадій, які розглядаються, переважно, як відносно самостійна сукупність послідовно здійснюваних, взаємопов'язаних процесуальних дій, які об'єднані метою отримання певного юридичного результату. На сьогоднішній день розуміння кількості та переліку стадій процедури прийняття адміністративних актів не є усталеним у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині [25, с. 129; 30; 31, с. 213; 12, с. 71-72], але узагальнено така процедура виглядає наступним чином:

- 1) порушення адміністративної справи;
- 2) підготовка адміністративної справи до розгляду;
- 3) розгляд адміністративної справи та прийняття адміністративного акту;
- 4) оскарження адміністративного акту.

Перші три стадії є основними, а четверта – факультативною. У цьому контексті цікавою є думка, висловлена В. П. Тимощуком, який вважає, що є певні аргументи на користь того, щоб розглядати оскарження як стадію прийняття акту і як окрему процедуру, зазначаючи, що перша позиція має право на існування, оскільки адміністративна скарга не виникає «відірвано» (незалежно) від провадження у «першій інстанції». Тобто, кожній скарзі передують (мають передувати) усі інші стадії, описані вище. Крім того, з формально юридичної точки зору розгляд скарги в адміністративному порядку також завершується прийняттям адміністративного акту. З іншого боку, зміна в адміністративному оскарженні суб'єктного складу, статусу учасників провадження, завдань тощо дає нам підстави стверджувати про адміністративне оскарження також як про окремий вид адміністративної процедури [12, с. 71-72].

Розглянемо стадії процедури прийняття (видання) адміністративного акту більш детально.

Стадія порушення адміністративної справи в тому чи іншому формулюванні виділяється практично всіма вченими-адміністративістами. Традиційно в науковій літературі зазначається, що на цій стадії збирається і фіксується інформація про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху [23, с. 488]. Д. М. Бахрах пропонує в межах цієї стадії

розглядати три етапи: правової ініціативи, аналізу ситуації і варіантів правового впливу на неї, підготовки проекту рішення [32, с. 607-608]. Наголосимо, що завдання цієї стадії полягає у перевірці підстав, необхідних для порушення адміністративної справи, а тому підготовка проекту акте та аналіз ситуації і варіантів правового впливу здійснюватиметься на наступних стадіях такої процедури. Основне завдання адміністративного органу на цій стадії полягає у визначенні наявності чи відсутності підстав для порушення справи.

При цьому порушення адміністративної справи має певні особливості залежно від того, чи є така процедура заявною чи втручальною. Так, порушення адміністративної справи може здійснюватися з ініціативи приватної особи, яка звертається до відповідного органу з заявою, або з ініціативи адміністративного органу, який це робить у зв'язку з виконанням своїх повноважень.

Коли порушення адміністративної справи здійснюється за заявою приватної особи, адміністративний орган повинен перевірити правильність визначення компетентного органу, правосуб'єктність особи у цих правовідносинах, повноту поданих (наявних) документів тощо [12, с. 69]. У свою чергу, для порушення справи за ініціативною адміністративного органу повинні бути певні юридичні та фактичні підстави. Юридичною підставою є наявність правової норми, яка надає такі повноваження відповідному адміністративному органу. Натомість, фактичною підставою є конкретні обставини, за наявності яких орган може порушити справу. Ця стадія, як правило, завершується складанням протоколу або акту, на підставі якого в майбутньому може бути прийнято адміністративний акт.

Другою стадією процедури прийняття адміністративних актів є підготовка справи до розгляду, завданням якої є створення необхідних передумов для належного розгляду справи, у зв'язку з чим адміністративний орган вирішує питання про необхідність витребування додатково матеріалів чи певних відомостей, проведення експертиз, визначення та повідомлення осіб, які повинні бути залучені до участі в справі, надання учасникам адміністративної справи можливості подання клопотань та їх розгляд тощо.

У законодавстві України найбільш детально ця стадія описана в Кодексі України про адміністративні правопорушення [33],

згідно зі ст. 278 якого орган (посадова особа) при підготовці до розгляду справи про адміністративне правопорушення вирішує такі питання: 1) чи належить до його компетенції розгляд цієї справи; 2) чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення; 3) чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду; 4) чи витребувано необхідні додаткові матеріали; 5) чи підлягають задоволенню клопотання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, потерпілого, їх законних представників і адвоката.

Щодо певних видів актів, як правило, колегіальних органів на цій стадії передбачено також підготовку проекту акту. Так, наприклад, відповідно до Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [34] проекти актів Кабінету Міністрів України готуються міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів АРК, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями і вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України міністерствами, центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, місцевими державними адміністраціями. Сама процедура підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України складається з таких дій: 1) розроблення проекту акту; 2) узгодження проекту; 3) проведення його правової експертизи; 4) подання проекту акту до Кабінету Міністрів; 5) підготовка проекту акту в Секретаріаті Кабінету Міністрів України.

Підготовка проектів більшості адміністративних актів практично не врегульована в законодавстві, а тому проекти актів готуються на основі практики, що склалася в тому чи іншому органі, або на основі внутрішніх організаційних документів, прийнятих цим же органом. З цього приводу в науковій літературі цілком обґрунтовано робиться загальний висновок, що, як правило, проекти індивідуальних актів управління розробляються спеціалістами юридичних служб відповідних органів, підприємств та організацій. За необхідності проекти індивідуальних актів управління узгоджуються в установленому порядку [35, с. 173].

Центральною стадією аналізованої процедури є стадія розгляду адміністративної справи та прийняття адміністративного акту, в ході якої адміністративним органом



досліджуються всі обставини справи, які мають значення для правильного її вирішення. Розгляд справи може відбуватися в повному (формальному) та спрощеному (неформальному) порядку. За загальним правилом органи публічної адміністрації повинні максимально спрощувати порядок розгляду адміністративних справ, щоб полегшити приватним особам реалізацію їх прав, свобод та законних інтересів. А от у випадках, передбачених правовими нормами, застосовується уже формальна процедура, основною відмінністю якої є проведення усних слухань [25, с. 122].

Розгляд індивідуальних адміністративних справ за формальною процедурою подібний до судового процесу, адже при такому розгляді особи, які беруть участь у розгляді справи надають пояснення, залучаються експерти, спеціалісти, досліджуються докази та інше. За результатами розгляду справи приймається адміністративний акт. У колегіальних органах адміністративні акти, як правило, приймаються шляхом обговорення та подальшого голосування і підписання. Підписання акту може здійснюватися або всіма членами колегіального органу, або ж лише головою засідання (слухання) та секретарем. Якщо ж акт приймається одноособово, він підписується уповноваженою на це особою. Останньою дією, яка вчиняється на вказаній стадії, є оформлення акту, шляхом присвоєння реєстраційного (порядкового) номеру. Проте, варто зауважити, що такі дії носять організаційний характер і мають значення, передусім, для здійснення належного діловодства в органі, а не набуття чинності актом [24, с. 126].

Стадія оскарження адміністративного акту є, як вже зазначалося, факультативною, і пов'язана із бажанням певного суб'єкта припинити дію адміністративного акту, скасувати чи вносити в нього зміни. Оскарження може бути здійснено в адміністративному чи судовому порядку.

Адміністративний порядок оскарження передбачає подачу скарги до органу, що прийняв адміністративний акт. Якщо цей орган не має вищих щодо себе інстанцій, то може застосовуватися механізм «перегляду». Якщо ж є окремий суб'єкт розгляду скарги, тоді орган, після збігу терміну на оскарження, повинен передавати скаргу (чи кілька скарг) разом з матеріалами справи до цього суб'єкта [12, с. 175].

Судовий порядок оскарження адміністративного акту здійснюється в порядку адміністративного судочинства та базується на положеннях ч. 2 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно якої юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності [36]. Адміністративний позов може містити вимоги про скасування або визнання нечинним рішення відповідача-суб'єкта владних повноважень повністю чи окремих його положень. У разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про визнання протиправними рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень [36, п. 1 ч. 2 ст. 162].

В умовах варіативності рішення адміністративного суду з цього питання певну ясність вносить позиція Вищого адміністративного суду України. Так, у п. 10.2 Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 р. № 7 міститься ряд роз'яснень, які стосуються скасування адміністративних актів судом, зміст яких зводиться до такого:

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

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

3) вимоги про визнання акту владного органу недійсним або неправомірним тощо є різними словесними формами вираження одного й того самого способу захисту порушеного права позивача, а саме визнання акту протиправним [37].

### **3. Чинність та нікчемність адміністративного акту**

Процедура прийняття адміністративних актів тісно пов'язана з проблематикою їх чинності. Адже саме з набуттям чинності

адміністративним актом стає можливою реалізація передбачених у ньому прав, свобод та законних інтересів особи, виконання обов'язків. Зрештою, адміністративне провадження, будучи спрямованим на прийняття адміністративного акту, фактично стає результативним лише з моменту набуття адміністративним актом чинності. Крім того, існують різноманітні «ускладнення» провадження, пов'язані з оскарженням адміністративного акту, його переглядом за ініціативою адміністративного органу тощо. Саме тому є важливим чітко визначення моменту і порядку набрання чинності адміністративним актом, моменту припинення його дії, умов та порядку перегляду адміністративного акту [12, с. 153].

Передусім необхідно визначитися із співвідношенням понять «чинність адміністративного акту» та «дія адміністративного акту». З цього приводу в правовій доктрині сформувалося два протилежних підходи до розуміння поняття «чинності» та «дії» актів. Відповідно до першого підходу ці терміни є синонімами і відповідно використовуються для позначення одного і того ж поняття. Згідно іншої позиції поняття «дії» та «чинності» закону є суттєво різними явищами і хоч іноді момент набуття чинності та вступу в дію закону може збігатися, проте це не свідчить про тотожність цих понять. Підтримуючи прихильників другого підходу, зазначимо, чинність адміністративних актів є необхідною передумовою дії цих актів, що дозволяє говорити про акт як явище правової дійсності. Проте, лише з моменту початку дії акту він починає тягнути за собою юридично значимі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання [38. С. 122].

Загальне правило набуття чинності адміністративних актів – «з моменту їх прийняття». Але в окремих законах закріплюються спеціальні процедури набуття чинності актами. Так, наприклад, Закон України «Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» закріплює норму, що індивідуальні акти Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення набувають чинності не з моменту їхнього прийняття, а з моменту їх оприлюднення, якщо інше не передбачено в самому акті [39].

Як слушно зазначає В. П. Тимошук, загальне правило набрання адміністративним актом чинності з моменту його прийняття не зовсім підходить для регулювання відносин між

публічною адміністрацією та приватними особами, адже у цьому разі відкритими є проблеми правової визначеності як для адресатів таких актів, так і для заінтересованих осіб. Зокрема, необхідно брати до уваги, що адміністративний акт може бути негативним (несприятливим) для особи, і вона повинна якнайшвидше знати про прийняття такого акту та мати можливість його оскарження. Негативно треба оцінювати ситуацію, коли особа дізнається про прийнятий адміністративний акт одночасно з його виконанням. І саме така ситуація є можливою, якщо орган влади не має обов'язку своєчасно повідомляти особі про прийняття адміністративного акта. Також треба брати до уваги, що адміністративний акт може одночасно зачіпати права та законні інтереси кількох приватних осіб (наприклад, якщо йдеться про дозвіл на будівництво) і при цьому для однієї з них він може бути позитивним, а для іншої – негативним (несприятливим) [12, с. 154].

Саме тому необхідно встановлення офіційного порядку доведення адміністративним органом адміністративного акту до його адресата з фіксацією такого факту, яке може бути зроблено наступними способами:

а) оголошення, тобто усне повідомлення змісту адміністративного акту особі (особам) суб'єктом публічної адміністрації. Особа має отримати повідомлення про усі суттєві елементи адміністративного акту, у тому числі щодо порядку його оскарження. На вимогу особи адміністративний акт має оформлюватися у письмовій формі або письмово підтверджуватися;

б) вручення, тобто надання особі адміністративного акту (примірника рішення, документу тощо), як правило, в приміщенні органу публічної влади або вручення такого акту за місцем знаходження особи;

в) надсилання поштою, тобто відправлення адміністративного акту засобами поштового зв'язку, бажано рекомендованим листом з повідомленням про вручення;

г) офіційне опублікування, тобто розміщення адміністративного акту в офіційному виданні або в іншому виданні, в якому друкується інформація щодо діяльності суб'єкта публічної адміністрації;

д) іншими способами (електронна пошта, факс, sms-повідомлення та ін.) [13, с. 153-154].

Умови чинності адміністративного акту передбачають дотримання матеріальних та формальних умов до адміністративного акту. Формальні умови передбачають дотримання процедури його прийняття (видання) і були розглянуті у попередньому параграфі.

Матеріальні умови, що висуваються до адміністративного акту, стосуються його змісту, забезпечуючи як наслідок узгодження сформульованих у ньому положень зі змістом чинних нормативних актів. Такими умовами є наступні:

1. Вимога відповідності адміністративних актів Конституції та законам України (верховенство Конституції та законів України), принципам права. Відповідність адміністративних актів підзаконним нормативно-правовим актам повинна забезпечуватися лише в тому випадку, якщо вони не суперечать закону та Конституції України і якщо це акти вищої юридичної сили;

2. Вимога використання повноваження з метою, з якою це повноваження надано. Така вимога спрямована на те, щоб адміністративні органи, діючи в межах свої повноважень, усе ж не зловживали ними, тобто не використовували надані їм повноваження з метою задоволення особистих інтересів чи будь якою іншою не передбаченою законом метою. Вимога використовувати повноваження з належною метою, тобто з метою, що визначена в законі, впливає з цілей закону, у випадку відсутності встановлення в законах мети надання певних повноважень та неможливості встановлення такої мети з аналізу цілей прийняття закону необхідно керуватися абз. 2 ст. 3 Конституції України [40], де передбачено, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Дотримання вказаної вимоги є особливо актуальним при здійсненні дискреційних повноважень, оскільки маючи свободу при прийнятті рішення адміністративний орган все ж повинен керуватись певними вимогами, адже в протилежному випадку така діяльність адміністративних органів була б свавіллям;

3. Вимога обґрунтованості адміністративних актів передбачає врахування всіх обставин, що мають значення у конкретній справі;

4. Вимога безсторонності (неупередженості) адміністративних актів передбачає керування при його прийнятті публічними інтересами. З метою уникнення упередженого ставлення осіб, які уповноважені приймати адміністративні акти

в законодавстві України встановлено заборону вчиняти дії та приймати рішення в умовах реального конфлікту інтересів [41] та адміністративну відповідальність за вчинення дій чи прийняття рішень в умовах реального конфлікту інтересів [33, ч. 2 ст. 172-7];

5. Вимога прийняття адміністративних актів пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія). Згідно з цією вимогою, негативні наслідки, яких зазнає особа у зв'язку з прийняттям адміністративного акта повинні бути пропорційними цілям, на досягнення яких спрямований акт. Органи влади не можуть для досягнення цілі заходу накладати на громадян обов'язки, які перевищують межі необхідності, що витікають з публічного інтересу. Це передбачає наявність розумного співвідношення між цілями й засобами їх досягнення, тобто негативні наслідки для конкретних осіб не повинні бути непропорційними отриманому в публічних інтересах позитивному результату [42];

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

7. Вимога своєчасності прийняття адміністративних актів означає, що акт має бути прийнятий у найбільш слушний момент з метою забезпечення його максимальної актуальності та ефективності [24, с. 81];

8. Дотримання інших принципів прийняття адміністративних актів, про які йшла мова у попередньому параграфі.

Припинення дії адміністративного акту – це момент, з якого він перестає впливати на права, обов'язки чи законні інтереси осіб, тобто стає неможливою реалізація приписів, що в ньому містяться.

Припинення дії адміністративних актів відбувається на основі певних підстав, які можуть бути розподілені на фактичні та юридичні [43, с. 290-291; 44, с. 122, 45. с. 158].

Фактичне припинення дії адміністративних актів відбувається саме собою, автоматично, у зв'язку з настанням

певного факту, тому нема необхідності в спеціальному волевиявленні, виданні акта, спрямованого на їх припинення. Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії адміністративних актів є:

а) закінчення строку дії акту, який було видано на певний строк;

б) виконання вимоги, якщо зміст акту зводився лише до виконання цієї вимоги;

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

Саме дві останні вистави охоплюються поняттям «виконання адміністративного акту», під яким розуміється реалізація права або додержання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги.

Юридичне припинення дії адміністративного акту пов'язане з виданням іншого акту, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію. Юридичне припинення дії адміністративного акту може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акту, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акту, або новим актом поглинається зміст попереднього акту.

При прямому юридичному припиненні дії адміністративного акту його дія припиняється у зв'язку з волевиявленням адміністративного органу, що прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду. Юридичними підставами для прямої відміни адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акту або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії. Для позначення способів юридичного припинення дії адміністративних актів у законодавстві, доктринальних джерелах, адміністративній та судовій практиці використовуються різні термінологія: «скасування», «визнання недійсним», «відкликання», «визнання

нечинним», «втрата чинності», «позбавлення юридичної сили», «анулювання» та ін. [12, с. 142-143].

У проекті Закону України «Про адміністративну процедуру», при розробці якого було використано зарубіжний досвід правового регулювання припинення дії адміністративних актів, виділяється три способи припинення їхньої дії:

а) відкликання правомірною адміністративного акту адміністративним органом, що його видав;

б) визнання недійсним протиправного адміністративного акту адміністративним органом, що його видав;

в) скасування адміністративного акту в порядку адміністративного оскарження чи судом [14, розд. VI].

Нікчемність адміністративного акту – це недійсність адміністративного акта із самого моменту його прийняття (видання), тобто відсутність будь-яких правових наслідків адміністративного акта до відносин, щодо яких його прийнято. Нікчемний адміністративний акт не має юридичної сили з моменту прийняття. Презюмується, що такого акту не існує. З такого акту ні для кого не виникає жодних прав чи обов'язків, він також не може бути основою для жодної наступної дії [12, с. 160].

У проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» зазначається, що адміністративний акт є нікчемним повністю або в окремій його частині, якщо він містить особливо значні недоліки, які є очевидними при розумному оцінюванні усіх обставин та повинні братися до уваги.

Адміністративний акт у будь-якому разі є нікчемним, якщо: 1) він прийнятий у письмовій формі, але в ньому відсутні відомості про адміністративний орган, який його прийняв, та/або його адресата; 2) відповідно до законодавства він може бути прийнятий лише в стандартизованій формі, але ця вимога не була дотримана; 3) він прийнятий адміністративним органом, що не має на це відповідних повноважень; 4) його виконання вимагає вчинення злочину; 5) його виконання є об'єктивно неможливим [14, ст. 73].

Існують такі шляхи визнання адміністративного акта нікчемним:

1) визнання нікчемним адміністративним органом, яким він був виданий;



2) визнання особою, що має законний інтерес, акту нікчемним в адміністративному або судовому порядку, що охоплюється поняттям «скасування адміністративного акту».

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

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

Попри важливість адміністративного порядку скасування неправомірних адміністративних актів, адміністративні органи не завжди готові визнати порушення законності з їхнього боку та скасовувати власні неправомірні акти, особливо у правових системах, де ще існують традиції поліцейської держави, а принципи побудови взаємин між державним апаратом і приватними особами за допомогою чітких та зрозумілих процедур, властиві правовій державі і громадянському суспільству, знаходяться на стадії становлення [44, с. 161]. У зв'язку з цим, особливо важливу роль відіграє судовий порядок скасування неправомірних адміністративних актів.

Правове регулювання скасування адміністративних актів у судовому порядку є більш систематизованим та детальним, а переважна більшість адміністративних актів скасовується в порядку адміністративного судочинства.

Хоча у вітчизняному законодавстві виділяються правомірні та неправомірні акти, проте процедура припинення їхньої дії часто є однаковою. В той же час в науковій літературі зазначається, що при скасуванні неправомірного акта основною метою є відновлення стану законності, а при відкликанні правомірних

актів адміністративний орган намагається пристосуватися до обставин, які змінилися, для забезпечення публічних чи індивідуальних інтересів і тому правове регулювання цих двох способів повинно бути відмінним.

У зв'язку з недосконалістю законодавства щодо скасування та відкликання адміністративних актів практика адміністративних та судових органів у цьому напрямі є досить суперечливою, що підриває і без того невисокий рівень довіри суспільства до органів публічної адміністрації.

Одним із можливих заходів підвищення ефективності скасування та відкликання адміністративних актів є запровадження для адміністративних органів обов'язку здійснювати періодичну ревізію прийнятих ними актів з метою перевірки їх законності, практичної реалізації та доцільності. Проте найефективнішим є встановлення підстав, юридичних наслідків та чіткої і детальної процедури скасування та відкликання адміністративних актів на законодавчому рівні, що сприятиме дотриманню прав приватних осіб та публічних інтересів [24, с. 165].

### **Висновки**

1. Адміністративний акт може бути визначений як рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що тягне юридичні наслідки для конкретних фізичних і юридичних осіб.

2. Юридичне значення адміністративних актів полягає в наступному: а) адміністративні акти виступають юридичним фактом, що безпосередньо впливає на створення, зміну або припинення конкретних правовідносин і, відповідно, створення, зміну або припинення прав, інтересів та обов'язків конкретних осіб; б) прийняття адміністративного акту є завершальною та вирішальною стадією правозастосовного процесу, що дозволяє назвати ці акти одним з визначальних елементів механізму правового регулювання; в) адміністративні акти є найпоширенішою та найважливішою формою діяльності публічної адміністрації; г) адміністративні акти можуть бути підставою для підготовки та прийняття інших адміністративних актів; д) адміністративні акти можуть бути підставою для укладання адміністративних договорів; е) адміністративні акти можуть бути підставою для вчинення адміністративними органами певної діяльності; є) адміністративні акти можуть бути

підставою для вчинення тих чи інших правочинів, зокрема цивільно-правових угод; ж) адміністративні акти мають вагомим юридичним значенням при вирішенні публічно-правових спорів, адже окрім судового вирішення цієї категорії спорів в законодавстві України передбачено, так званий, адміністративний порядок вирішення спорів, у результаті якого й приймається адміністративний акт.

3. Адміністративні акти можуть бути класифіковані за такими критеріями: а) за формою виявлення (або способом оформлення); б) за юридичними наслідками; в) за дією в часі; г) за характером дії щодо особи; д) за порядком прийняття; е) за критерієм результату; є) за функцією у правовому регулюванні; ж) за способом прийняття; з) за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи приймати адміністративні акти; и) за критерієм відповідності праву; і) за критерієм наявності очевидних вад та ін.

4. Процедура прийняття (видання) адміністративних актів може бути визначена як регламентовані адміністративним правом дії, що вчиняються суб'єктом владних повноважень щодо розгляду, розв'язання і вирішення індивідуально-визначеної справи, за результатом яких приймається адміністративний акт.

5. З метою нормативного врегулювання застосування адміністративних актів як інструментів публічного адміністрування вкрай необхідним є прийняття найближчим часом Законом України «Про адміністративну процедуру».

### **Література:**

1. Галіцина Н. В. Теорія та практика реалізації концепції соціальної держави в Україні: адміністративно-правове дослідження. Харків : ФОП Панов, 2016. 578 с.

2. Власов В. А., Студеникин С. С. Советское административное право. М. : Госюриздат, 1959. 535 с.

3. Советское административное право / Отв. ред. А. Е. Лунев. М. : [б.и.], 1960. 597 с.

4. Петров Г. И. Советское административное право. Л. : Изд-во Ленинград. ун-та, 1960. 465 с.

5. Советское административное право (Общая часть). К. : Вища школа, 1975. 232 с.

6. Васильев Р. Ф. О понятии правового акта. *Вестник Московского университета. Право*. 1998. Сер. 11. № 5. С. 3-25.

7. Адміністративне право України: підруч. / за заг. ред. акад. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с.

8. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України* [автор-упорядник В. П. Тимошук]. К. : Факт, 2003. С. 469–479.

9. Яценко Т. В. Актуальні проблеми законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт». *Часопис Київського університету права*. 2014. № 1. С. 395-400.

10. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 р. № 2-зп. *Офіційний вісник України*. 1997. № 27. С. 155.

11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України та за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 15 Кодексу адміністративного судочинства України, статті 7 Цивільного процесуального кодексу України (справа про мову судочинства) від 22 квітня 2008 р. № 8-рп/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 33. С. 64. Ст. 1103.

12. Тимошук В. П. Адміністративні акти : процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.

13. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. ; за заг. ред. Р. С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.

14. Про адміністративну процедуру : Проект Закону України від 14.05.2020 р. № 3475. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=68834](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834).

15. Александрова Н. В. Класифікація правових актів управління. *Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики* [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Факт, 2003. С. 148-153.

16. Загальне адміністративне право : підручник / І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

17. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) від 19 жовтня 2009 р. № 26-рп/2009. *Офіційний вісник України*. 2009. № 82. С. 56. Ст. 2793.

18. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломoeць, В. К. Колпакова. К. : Ін Юре, 2014. 520 с.

19. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Т. 5 : Адміністративне право / редкол. Ю. П. Битяк (голова) та ін. Харків : Право, 2020. 960 с.

20. Адміністративне право України. Повний курс: підручник/ Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О. та ін. / за заг. ред. В. Галунька, О. Правотворової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.

21. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

22. Патерило І. В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Випуск 31. Том 3. С. 13-17.

23. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник]: у 2 т. / В. Б. Авер'янов та ін. К. : Юридична думка, 2007. Т. 1. 592 с.

24. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти : теорія і практика застосування : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.

25. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : Навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 308 с.

26. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. URL : [http://pravo.org.ua/files/stat/Concept\\_public\\_administration.pdf](http://pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf).

27. Коломоєць Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : монографія. Запоріжжя : ЗНУ, 2010. 290 с.

28. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 4 липня 2013 р. у справі № К-6641/10. URL : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/32727128>.

29. Коломоєць Т. О., Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія. Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011

30. Школик А. М. Адміністративно-процедурне законодавство України : становлення та систематизація : дис... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 417 с.

31. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2005. 544 с.

32. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Адміністративное право: учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма, 2008. 816 с.

33. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.

34. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

35. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. К. : Факт, 2003. 384 с.

36. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

37. Про судові рішення в адміністративній справі : Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. № 7. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0007760-13>.

38. Мандюк О. О. Чинність та дія індивідуальних адміністративних актів : розмежування понять. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2016. № 845. С. 119-123.

39. Про національну раду України з питань телебачення та радіомовлення : Закон України від 23 вересня 1997 р. № 538/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 48. Ст. 296.

40. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

41. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.

42. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. М. : ЮНИТИ ; Будапешт : COLPI, 1998. 647 с.

43. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х томах. Т. 1. М. : НОРМА, 2002. 728 с.

44. Яхин Ф. Ф. Действие административно -правовых актов : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14. Москва, 2004. 198 с.

45. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14. Киров, 2009. 216 с.