

**ВІДКРИТИЙ МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТІ РОЗВИТКУ
ЛЮДИНИ «УКРАЇНА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

БІЛА ВІКТОРІЯ РУСЛАНІВНА

УДК 342.924 : 34.07

ДИСЕРТАЦІЯ

ПРАВОВІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

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

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

_____ В. Р. Біла

Науковий консультант:

Петков Сергій Валерійович,

доктор юридичних наук,
професор

Київ – 2020

Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний авіаційний університет, МОН України, м. Київ, 2020.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню правових форм публічного адміністрування в Україні.

Охарактеризовано основні ознаки публічного адміністрування як сфери правової об'єктивації. Визначено обсяг і зміст поняття «публічне адміністрування» як правової категорії. Обґрунтовано доцільність надання поняттю «публічне адміністрування» категоріального статусу в науці адміністративного права, що сприятиме формуванню системного уявлення про форми та методи виконання певної функції держави як органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування, органами професійного самоврядування суб'єктів, що виконують делеговані публічно-владні функції та інститутами громадянського суспільства, **надасть** можливість встановити їх відповідність якісним характеристикам публічного адміністрування та запропонувати напрями і конкретні пропозиції по вдосконаленню організаційно-правових засад їх діяльності.

Проаналізовано існуючі концептуальні підходи в дослідженні правових форм публічного адміністрування та вказано на їх основні недоліки. Констатовано необхідність детального вивчення теоретичних положень щодо правових актів публічного адміністрування, розроблених вченими-адміністративістами кінця XIX – початку XX століття. Виявлено, що більшість логічних суперечностей сучасної теорії правових форм публічного адміністрування виникають внаслідок відсутності системних досліджень, присвячених правовим формам публічного адміністрування, в тому числі сепаративного розгляду матеріальних та процедурних форм публічного адміністрування, недостатньої уваги до проблем правової

об'єктивації внутрішнюуправлінської діяльності публічної адміністрації та невеликої кількості розробок правових форм діяльності суб'єктів делегованих повноважень. Враховуючи виявлені позитивні та дискусійні положення теорії правових форм публічного адміністрування вчених дореволюційного, радянського та сучасного періодів її розвитку, запропоновано три ключові аспекти подальших наукових розвідок у вказаному напрямі.

Правову форму розглянуто як комплексну категорію юридичної науки, що на галузевому рівні набуває інтегративних якостей, які розкриваються крізь призму її аксіологічних, онтологічних та гносеологічних аспектів існування.

Наголошено, що правова форма публічного адміністрування виражає зміст діяльності публічної адміністрації, який доцільно вбачати не лише у втіленні в життя субстрату державної волі, але й в активній участі у формуванні та реалізації норм адміністративного права самоврядних організацій та інших інститутів громадянського суспільства, побудові його зв'язків із зовнішнім середовищем. З'ясовано, що правова форма публічного адміністрування володіє власною структурою, призначення якої полягає в організації, упорядкуванні змісту діяльності публічної адміністрації, забезпеченні ієрархії правил поведінки, утворенні та гарантуванні стійкості зв'язків як між елементами адміністративного права, так і адміністративним правом та іншими явищами суспільного життя, що потребують юридичної регламентації.

Методологію дослідження правових форм публічного адміністрування представлено двома блоками: теоретико-методологічним, що визначатиме орієнтири та завдання дослідницького пошуку та інструментальним, що відображатиме конкретні методи їх вирішення. Вказано на особливості формування кожного з блоків та обґрунтовано доцільність використання системного підходу у дослідженнях правових форм публічного адміністрування.

Виявлено, що логіко-юридична конструкція правової форми публічного адміністрування представлена елементами, що відображають її сутнісні ознаки й перебувають у стійких зв'язках, де відсутність однієї зі складових унеможливує регулятивний вплив волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування та здатність утворювати правові наслідки. Такими елементами теоретичної конструкції правової форми публічного адміністрування названо: юридичну силу, сферу дії, юридичний зміст, форму фіксації, юридичні наслідки та юридичну процедуру.

Правову форму публічного адміністрування визначено як структуровану відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивацію в адміністративному праві волевиявлення уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, що зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних та процедурно-процесуальних відносинах. Вказані наслідки виникають відповідно до сфери дії, юридичної сили та юридичного змісту владних велінь, визначених компетенцією суб'єкта волевиявлення та стадією механізму адміністративно-правового регулювання.

Наголошено, що правова форма публічного адміністрування є лише одним із варіантів об'єктивації волевиявлення публічної адміністрації і входить до обсягу поняття форми діяльності публічної адміністрації, який вміщує категорії правових та організаційних, приватноправових та публічних форм діяльності публічної адміністрації.

Доведено, що поняття «правова форма публічного адміністрування» займає одне з центральних місць у теорії адміністративного права й пов'язане логічними зв'язками з такими базовими категоріями як «функції публічного адміністрування», «методи публічного адміністрування», «функції адміністративного права», «методи адміністративного права», «суб'єкти публічного адміністрування».

Обґрунтовано, що обсяг поняття «правова форма публічного адміністрування» включає всі прояви активності публічної адміністрації,

які викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у суспільних відносинах, що є предметом адміністративно-правового регулювання, й об'єднує: нормативні акти управління, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, адміністративні процедури, управлінські програми, автоматичні правові наслідки, акти-плани, акти-волевиявлення.

Виявлену емпіричну множину правових форм публічного адміністрування упорядковано за допомогою методу класифікації та запропоновано їх поділяти на класи та підкласи в межах природної та штучної видів класифікації.

Встановлено особливості взаємодії матеріальних і процедурних правових форм публічного адміністрування, зокрема наголошено, що юридична процедура відіграє роль внутрішньої форми як елемента структури матеріальної правової форми публічного адміністрування.

Правовий акт публічного адміністрування визнано узагальнюючим поняттям для всієї сукупності волевиявлень уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єктів адміністративного права. До обсягу поняття правового акта публічного адміністрування запропоновано включити: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, у тому числі правові акти управління та адміністративні акти, інтерпретаційні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-волевиявлення.

Обґрунтовано необхідність збереження конструкції правового акта управління, визначено його співвідношення з поняттям нормативного, індивідуального та адміністративного актів.

Сформульовано визначення нормативно-правового акта публічного адміністрування, проведено класифікацію його різновидів. З'ясовано ознаки нормативно-правових актів публічного адміністрування.

Доведено, що індивідуальний акт публічного адміністрування є абстракцією вищого рівня з категоріальним статусом, що об'єднує всі владні індивідуально-конкретні волевиявлення публічної адміністрації, які

залежно від місця в механізмі адміністративно-правового регулювання можна поділяти на: правозастосовні, інтерпретаційні та правореалізаційні акти.

Індивідуальний акт публічного адміністрування визнано засобом об'єктивації діяльності уповноважених суб'єктів із реалізації норм адміністративного права. На підставі вивчених ознак індивідуального акта публічного адміністрування сформовано його наукове поняття. Галузевою особливістю індивідуальних актів публічної адміністрації визнано цільове призначення – реалізація компетенції органа публічної адміністрації та дія, що вичерпується їх виконанням. Обсяг поняття індивідуальних актів публічного адміністрування визначено через такі складові як правозастосовні акти-документи, правореалізаційні акти-волевиявлення та акти-дії. Надано детальну характеристику кожному з цих видів.

З'ясовано перспективи вдосконалення доктринального розуміння та нормативної конструкції поняття «адміністративний договір». Вказано, що адміністративний договір є лише однією з можливих договірних форм регулювання відносин публічного адміністрування. Встановлено співвідношення адміністративного договору з іншими видами правових форм, у тому числі адміністративний актом, спільним нормативно-правовим актом.

Запропоновано авторський підхід до конструювання системи договірних форм публічного адміністрування загалом та адміністративних договорів зокрема, на основі системного підходу. Встановлено наявність двох достатньо автономних, якісно своєрідних підсистем нормативного та індивідуального рівнів у системі адміністративно-договірного регулювання публічних відносин.

Вказано, що елементи системи адміністративних договорів як правових форм публічного адміністрування доцільно формувати за стадіями механізму адміністративно-правового регулювання, що дасть змогу відобразити насамперед їх функціональні, а не структурні зв'язки.

Підсистеми нормативних та індивідуальних адміністративних договорів не перебувають у відносинах підпорядкованості та суворої ієрархії юридичної сили, що й обумовлює їх особливий статус, відмінність від інших категорій (груп) правових актів публічного адміністрування. На відміну від інших правових актів публічного адміністрування, що взаємодіють на основі жорстких структурних зв'язків супідрядності, адміністративні договори поєднані насамперед функціонально.

Наголошено на особливостях процедурної форми публічного адміністрування. Вказано, що адміністративна процедура може й має сприйматися самостійним видом правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації у випадках, коли законодавець не пов'язує нормальний перебіг діяльності з реалізацією функцій публічної адміністрації із необхідністю видання правового акта, натомість визначає її результатом акт-дію або акт-волевиявлення. З'ясовано поняття й ознаки нового виду процедурних форм діяльності публічної адміністрації – автоматичної адміністративної процедури.

Проаналізовано досвід держав-учасниць ЄС у формуванні концепції нормативної регуляції відносин публічного адміністрування та на рівні певних правових форм. Зазначено, що серед існуючих у країнах ЄС моделей правової об'єктивації публічного адміністрування найбільш оптимальним для України є прийняття двох нормативно-правових актів: Адміністративно-процедурного кодексу та Адміністративного кодексу. Обґрунтовано, що дія Адміністративно-процедурного кодексу має поширюватись як на органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, так і на юридичних осіб публічного права, а в перспективі – і на приватних суб'єктів (юридичних та фізичних осіб), яким у силу закону, іншого нормативно-правового акта або адміністративного договору делеговано виконання публічно-владних управлінських функцій і повноважень.

Наголошено на необхідності вдосконалення положень перспективного адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства з урахуванням позитивного досвіду країн-учасниць ЄС. Запропоновано низку доповнень концептуального характеру до проєктів адміністративно-процедурного законодавства, сформовано пропозиції до структури майбутнього Адміністративного кодексу України та сформульовані положення щодо поняття і видів правових форм публічного адміністрування.

Bila V.R. Legal Forms of Public Administration in Ukraine. – *Qualifying scientific work as the manuscript.*

The dissertation is focused on the comprehensive research of legal forms of public administration in Ukraine.

The main features of public administration as a sphere of legal objectification have been characterized. The scope and content of the concept of “public administration” as a legal category have been defined. The author has substantiated the expediency of providing the concept of “public administration” with a categorical status in the science of administrative law, which can contribute to the formation of a systematic view about the forms and methods of performing a certain function of the state both by executive agencies and local self-government agencies, professional self-government subjects that perform deligated public and authoritative functions and institutions of civil society, to establish their compliance with the qualitative characteristics of public administration and to offer directions and specific propositions for improving the organizational and legal principles of their activities.

The author has analyzed the existing conceptual approaches in the study of legal forms of public administration and has pointed out their main shortcomings. The necessity of detailed study of theoretical provisions concerning legal acts of public administration developed by scholars in the field

of administrative law of the late XIX – beginning of the XX century has been stated. It has been revealed that most of the logical contradictions of the modern theory of legal forms of public administration arise due to the lack of systematic research on legal forms of public administration, including separate consideration of material and procedural forms of public administration, insufficient attention to the problem of legal objectification of internal managing activity of public administrative and small number of developments of legal forms of the activity of the delegated power subjects. Taking into account the identified positive and debatable provisions of the theory of legal forms of public administration of scholars of the pre-revolutionary, Soviet and modern periods of its development, the author has suggested three key aspects for further scientific research in this direction.

The legal form has been considered as a complex category of legal science, which acquires integrative qualities at the sectoral level, which are revealed through the prism of its axiological, ontological and epistemological aspects of being.

It has been emphasized that the legal form of public administration expresses the content of public administration activities, which should be seen not only in the implementation of the substrate of state will, but also in active participation in the formation and implementation of administrative law of self-governing organizations and other civil society institutions, in building its relationship with the external environment. The author has found out that the legal form of public administration has its own structure, the purpose of which is to organize, streamline the content of public administration activity, to ensure a hierarchy of rules of conduct, to form and guarantee the stability between the elements of administrative law and between administrative law and other phenomena of public life that need for legal regulation.

The methodology of research of legal forms of public administration has been presented by two blocks: theoretical and methodological, which should determine the guidelines and tasks of the research, and instrumental, which

should reflect specific methods of their solution. The author has stated the peculiarities of the formation of each of the blocks and has substantiated the expediency of using systematic approach in the research of legal forms of public administration.

It has been found out that the logical and legal construction of the legal form of public administration is represented by the elements that reflect its essential features and are in stable relationship, where the absence of one of the components makes impossible the regulatory influence of the will of the public administration subject and the ability to create legal consequences. Such elements of theoretical construction of the legal form of public administration are: legal force, scope of action, legal content, form of fixation, legal consequences and legal procedure.

The legal form of public administration has been defined as an objectification of the expression of will of the authorized person to perform the functions of public administration, structured in accordance with the established legal procedure in administrative law, which causes legal consequences in material and procedural relations. These consequences arise in accordance with the scope, legal force and legal content of the authoritative enactment, determined by the competence of the subject of expression of will and the stage of the mechanism of administrative and legal regulation.

It has been emphasized that the legal form of public administration is only one of the options for objectifying the will of public administration and is a part of the concept of the form of public administration activity, which includes categories of legal and organizational, private and public legal forms of public administration.

It has been proved that the concept of “legal form of public administration” occupies one of the central places in the theory of administrative law and is related by logical connections with such basic categories as “functions of public administration”, “methods of public administration”,

“functions of administrative law”, “methods of administrative law”, “subjects of public administration”.

It has been substantiated that the scope of the concept of “legal form of public administration” includes all manifestations of public administration activity that cause direct legal consequences in public relations, which is the subject matter of administrative and legal regulation, and combines: regulatory acts, individual acts, administrative agreements, acts-actions, administrative procedures, management programs, automatic legal consequences, acts-plans, acts-expression of will.

The identified empirical set of legal forms of public administration has been organized by using the classification method; and the author has offered to divide them into classes and subclasses within the natural and artificial types of classification.

Specific features of interaction of material and procedural legal forms of public administration have been established. In particular, the author has emphasized that the legal procedure plays the role of internal form as an element of the structure of the material legal form of public administration.

The legal act of public administration has been recognized as a generalizing concept for the whole set of expressions of will of those authorized to perform public authoritative and management functions of the subjects of administrative law. The author has proposed to include in the scope of the concept of a legal act of public administration: regulatory acts, individual acts, including legal acts of management and administrative acts, interpretative acts, administrative agreements, acts-action, acts-expression of will.

The necessity of preserving the construction of a management legal act, its correlation with the concept of normative, individual and administrative acts has been substantiated.

The definition of a regulatory act of public administration has been formulated; the classification of its varieties has been carried out. The features of regulatory acts of public administration have been clarified.

It has been proved that an individual act of public administration is a high-level abstraction with a categorical status, which unites all authoritative individual and specific expressions of will of public administration, which can be divided depending on the place in the mechanism of administrative and legal regulation into: law-enforcement, interpretative and enforcement acts.

An individual act of public administration is recognized as a mean of objectifying the activities of authorized entities for the implementation of administrative law norms. On the basis of the studied features of the individual act of public administration, its scientific concept has been formed. The sectoral feature of individual acts of public administration is recognized as the designated use – the implementation of the competence of public administration agency and the action that is limited to their execution. The scope of the concept of individual acts of public administration has been determined through such components as law-enforcement acts-documents, enforcement acts-expressions of will and acts-actions. A detailed characteristic of each of these types has been provided.

Perspectives for improving the doctrinal understanding and normative construction of the concept of “administrative agreement” have been clarified. It has been indicated that an administrative agreement is only one of the possible contractual forms of regulating public administration relations. The author has established the correlation of the administrative agreement with other types of legal forms, including an administrative act, a joint regulatory act.

The author has suggested own approach to constructing the system of contractual forms of public administration in general and administrative agreements in particular, based on a systematic approach. The existence of two rather autonomous, qualitatively peculiar subsystems of normative and individual levels within the system of administrative and contractual regulation of public relations has been established.

It has been stated that the elements of the system of administrative agreements as legal forms of public administration should be formed at the

stages of the mechanism of administrative and legal regulation, which makes it possible to primarily reflect their functional rather than structural relationships. Subsystems of normative and individual administrative agreements are not in the relationship of subordination and strict hierarchy of legal force, which determines their special status, difference from other categories (groups) of legal acts of public administration. Administrative agreements unlike other legal acts of public administration that interact on the basis of strict structural relations of subordination, are primarily functionally combined.

The author has emphasized on the peculiarities of the procedural form of public administration. It has been indicated that the administrative procedure can and should be perceived as an independent type of legal objectification of public administration activity in cases when the legislator does not link the normal course of activities to the implementation of the functions of public administration with the need to issue a legal act, but determines it as a result of the act-action or act-expression of will. The author has clarified the concept and features of a new type of procedural forms of public administration activity – automatic administrative procedure.

The author has analyzed the experience of the EU Member States in the formation of the concept of normative regulation of public administration relations and at the level of certain legal forms. It has been noted that the most optimal for Ukraine among the existing models of legal objectification of public administration in the EU countries, is the adoption of two regulatory acts: the Administrative and Procedural Code and the Administrative Code. It has been substantiated that the Administrative and Procedural Code should be applied to both executive authorities and local self-government agencies, and legal entities of public law, and in the perspective – to private entities (legal entities and individuals), which are delegated by law, another regulatory act or administrative agreement the performance of public and authoritative management functions and powers.

The author has emphasized on the need to improve the provisions of perspective administrative, administrative and procedural legislation, taking into account the positive experience of EU Member States. A number of conceptual amendments to the drafts of administrative and procedural legislation has been offered, propositions to the structure of the future Administrative Code of Ukraine have been formed; and provisions on the concept and types of legal forms of public administration have been formulated.

Key words: a legal form, public administration, system, scientific categories, a legal act, an administrative procedure, an individual act, an administrative agreement, a regulatory act.

**СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ
ДИСЕРТАЦІЇ:**

Монографія:

1. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: теорія та практика застосування: монографія. Харків : ФОП Панов А.М., 2019. 424 с

Статті у наукових фахових виданнях України:

2. Біла В.Р. Порядок укладення адміністративних договорів органами державно податкової служби України. *Право та управління*. 2012. № 2. С. 116–130.

3. Біла В.Р. Заходи забезпечення виконання зобов'язань, що виникають з адміністративних договорів. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 23–30.

4. Біла В. Правова форма як категорія науки адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка», серія : Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 98 – 105.

5. Біла В.Р. Індивідуальні акти публічної адміністрації: поняття та ознаки. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Випуск 1. Том 4. С. 111–115.

6. Біла В.Р. Форми аналітичної діяльності правоохоронних органів. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. 2018. № 1 – 2. С. 61 – 68.

7. Біла В.Р. До питання сутності та змісту категорії «Публічне адміністрування». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2018. Вип. 35. С. 62 – 64.

8. Біла В.Р. Методологія дослідження правових форм публічного адміністрування. *Приватне та публічне право*. 2019. Вип. 3. С. 68 – 72.

9. Біла В.Р. Юридична конструкція правової форми публічного адміністрування. *Правові новели*. 2019. № 8. С. 59 – 64.

10. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування: питання класифікації. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 52 – 61.

11. Біла В.Р. Нормативні акти публічної адміністрації: питання класифікації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4. С. 71–81

Статті у фахових видання включених до міжнародних науково-метричних баз

12. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. *Вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. № 30. Т.2. С. 12–15 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

13. Біла В.Р. Види індивідуальних актів органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Випуск 50. Т. 4. С. 124–129 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

14. Біла В.Р. Форма та зміст публічного адміністрування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія : Юридичні науки*. 2018. № 4. Т. 29 (88). С. 79–84 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

15. Біла В.Р. Поняття правової форми публічного адміністрування. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 150–156 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

16. Біла В.Р. Правова форма публічного адміністрування у системі понять науки адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 53. Том 2. С. 16–20 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

17. Біла В.Р. Правові акти публічної адміністрації: теоретико-правове дослідження. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 140 – 145 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

18. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С.112 – 115 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

19. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. Вчені записки *Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Сер. Юридичні науки*. 2019. №4, т. 30 (69). С. 94 – 99 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

20. Біла В.Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4. С. 43-59 (Index Copernicus International (Республіка Польща))

Статті в періодичних наукових виданнях інших держав:

21. Bila V.R. Public service: modern approaches to understanding in Ukrainian jurisprudence. *Scientific letters of Academic Society of Michal Baludansky*. 2014. № 2. P.13-17.

22. Белая В. Особенности нормативных актов публичной администрации как правовой формы их деятельности. *Leges si viata*. 2019. С. 3 – 7.

23. Біла В. Правові форми публічного адміністрування як системне явище. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2019. № 4 (38). С. 53 – 56.

Стаття в періодичному науковому виданні, що індексується БД Scopus:

24. Viktoriia R. Bila, Serhii V. Knysh, Sergiy M. Gusarov, Nikolay L. Shelukhin, Ivan F. Kharaberiush, Modernization of state administration system in the health care sphere of Ukraine. *Wiadomości Lekarskie*. 2019. tom LXXII. nr 5 cz I.P. 887-892

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

25. Біла В.Р. Новели законодавства по державну службу: окремі питання застосування. Інтеграція України до Європейського союзу. *Проблеми та перспективи здійснення реформ очима молодих науковців* : матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції молодих учених та студентів (м. Ірпінь, 8-9 квітня 2016 р.). Нікополь : Принтхаус «Рим», 2016. С 73–75

26. Біла В.Р. Правові форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави. *Економічна безпека держави: проблеми теорії та практики правоохоронного забезпечення* : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Ірпінь, 30 березня 2019 року). Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. С. 24–28.

27. Біла В.Р. Правові форми інформаційно-аналітичної діяльності у сфері захисту фінансових та митних інтересів держави. *Фінансова та митна безпека держави: інформаційно-аналітичне, нормативне та інституційне забезпечення* : тези доповідей II Міжнародного форуму (м. Ірпінь, 6 червня 2019 року). Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. С 31–34.

28. Біла В.Р. Правові акти публічної адміністрації: змістовно-термінологічний пошук. *Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р.). Одеса : ГО «Причорноморська фундація права», 2019. С. 90–93.

29. Біла В.Р. Динаміка і статика правової форми публічного адміністрування. *Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.). Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2019. С. 60–63.

30. Біла В.Р. Вплив нормативної конструкції на доктринальне тлумачення адміністративного договору. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи* : матеріали міжнародної науково-практичної

конференції (м. Львів, 20–21 вересня 2019 року). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 55–59.

31. Біла В.Р. Окремі питання вдосконалення форм публічного адміністрування. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1–2 листопада 2019 року). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2019. С. 104–106.

32. Біла В.Р. Щодо сутності і змісту організаційних форм публічного адміністрування. Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 11 жовтня 2019 р.) ; Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків : НДІ ППСН, 2019. С. 14–17.

33. Біла В.Р. До питання визначення видів нормативно-правових актів публічної адміністрації. Пріоритетні напрями розвитку правової системи України : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 24–25 січня 2020 року). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 76–80.

34. Біла В.Р. Побудова юридичної конструкції як засіб пізнання правових форм публічного адміністрування. Рівень ефективності та необхідності впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 31 січня – 1 лютого 2020 року). Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 39–42.

35. Біла В.Р. Юридична конструкція правової форми публічного адміністрування. Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 31 січня – 1 лютого 2020 року). Дніпро : Громадська організація «Правовий світ», 2020. С. 48–53.

36. Біла В.Р. До питання доктринального розуміння індивідуальних актів публічної адміністрації. Верховенство права у процесі

державотворення та захисту прав людини в Україні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 7 – 8 лютого 2020 року). Одеса : Громадська організація «Причорноморська фундація права», 2020. С. 89–92.

ЗМІСТ

Оглавление

ВСТУП	24
Розділ 1. Теоретико-методологічні засади дослідження правових форм публічного адміністрування.....	37
1.1.Публічне адміністрування як сфера правової об’єктивації: оновлення доктринальних підходів.....	37
1.2.Концептуальні підходи в дослідженні правових форм діяльності владних суб’єктів адміністративного права	60
1.3.Правова форма як інтегративна категорія науки адміністративного права.....	87
1.4.Методологія дослідження правових форм публічного адміністрування.....	100
Висновки до розділу 1	117
Розділ 2. Концепція правової форми публічного адміністрування в сучасній теорії адміністративного права	121
2.1. Логіко-юридична конструкція правової форми публічного адміністрування.....	121
2.2. Правова форма публічного адміністрування в системі юридичних понять.....	140
2.3. Види та класифікація правових форм публічного адміністрування.....	156
Висновки до розділу 2	174
Розділ 3. Правові акти публічного адміністрування: теорія та практика застосування	179
3.1. Правовий акт публічного адміністрування в теорії адміністративного права.....	179
3.2. Поняття та особливості нормативних актів публічного адміністрування.....	208

3.3. Індивідуальні акти публічного адміністрування: питання теорії та практики.....	232
Висновки до розділу 3	279
Розділ 4. Адміністративно-процесуальна форма діяльності публічної адміністрації як самостійний інститут публічного адміністрування	288
4.1.Поняття види та місце інституту «процесуальна форма» в публічному адмініструванні.....	288
4.2. Зарубіжний досвід правової об’єктивації діяльності публічної адміністрації та перспективи його використання в Україні.....	316
4.3. Перспективи вдосконалення та практичні засади підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування	345
Висновки до розділу 4.	360
ВИСНОВКИ.....	366
СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ	380
ДОДАТКИ.....	Ошибка! Закладка не определена.

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АК УСРР – Адміністративний кодекс Української Соціалістичної Радянської Республіки

АМК України – Антимонопольний комітет України

ЄС – Європейський Союз

ЗУ – Закон України

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КУ – Конституція України

МК України – Митний кодекс України

НПА – нормативно-правовий акт

ОМС – орган місцевого самоврядування

ПК України – Податковий кодекс України

РЄ – Рада Європи

ЦОВВ – центральний орган виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми. Сучасний стан публічного управління в Україні характеризується зростаючою кількістю зв'язків публічної адміністрації з приватними суб'єктами, якісним перетворенням і різновекторністю напрямів взаємодії. Вплив публічної адміністрації на суспільні процеси набуває практичної реалізації в правових формах, які не лише об'єктивують волевиявлення суб'єктів владних повноважень, але й гарантують реалізацію прав юридичних і фізичних осіб у відносинах із публічною адміністрацією. Незважаючи на значення правових форм для ефективної реалізації принципів належного врядування, наразі існує низка проблем, вирішення яких вимагає системного розгляду правових форм публічного адміністрування.

Одним із найгостріших та актуальніших завдань сучасної науки адміністративного права є питання формування доктринальних понять і категорій. Активне запозичення ідей європейської доктрини адміністративного права та нормативного матеріалу у сфері правового регулювання діяльності публічної адміністрації, як закономірний наслідок триваючих євроінтеграційних процесів, зумовлює появу великої кількості термінів, котрі позначають різні за своїм змістом, а іноді й протилежні поняття, спричиняють формування законодавчих дефініцій, не здатних забезпечити чіткість, ясність і зрозумілість норм права – відповідно, й ефективність правового регулювання, унеможлиблюють формування комплексного теоретичного уявлення про правові форми як основні регулятори відносин держави та суспільства.

На формування наукової позиції автора вплинули фундаментальні праці науковців у галузі загальної теорії права та інших правових наук, а саме: С. С. Алексеєва, В. Б. Авер'янова, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, К. С. Бельського, І. Л. Бородіна, Я. В. Гайворонської, Н. В. Галіциної,

І. С. Гриценка, Р. А. Калюжного, Т. О. Коломоець, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко, О. В. Малька, Т. О. Мацелик, Р. С. Мельника, О. І. Миколенка, С. В. Петкова, Ю. В. Пирожкової, А. А. Пухтецької, Д. В. Приймаченка, О. П. Рябченко, О. О. Савостіна, М. І. Смоковича, І. М. Сопілко, В. Д. Сорокіна, С. Г. Стеценка, С. І. Суислової, В. І. Теремецького, В. В. Чайки, А. Є. Шевченка та інших.

Не применшуючи наукової ваги зазначених праць, зауважимо, що для дослідження правових форм публічного адміністрування в Україні фундаментальними є наукові роботи вчених, які в різний час розглядали питання правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації, зокрема такими є дисертаційні роботи: Ю. Б. Батуриної «Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права» (2001), Г. М. Бистрик «Правові форми діяльності держави в регулюванні суспільних відносин» (2012), І. В. Патерило «Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації» (2015), О. В. Кузьменко «Адміністративний процес у парадигмі права» (2000), О. І. Миколенка «Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України» (2010); а також монографії: В. П. Тимощука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» (2010), Ж. В. Завальної «Концептуальні засади договірному регулювання адміністративно-правових відносин» (2010), О. В. Музи «Адміністративно-процесуальні правовідносини в Україні» (2015).

У роботі також використано праці класиків юридичної науки ХІХ – початку ХХ століття – В. М. Гессена, О. Ф. Євтіхєєва, А. І. Єлістратова та Г. Ф. Шершеневича, а також радянського періоду – Р. Ф. Васильєва, Б. М. Лазарєва, А. Є. Луньова, О. С. Слесарєвої.

Під час формування методології дослідження були використані наукові підходи: С. К. Бостона, Н. О. Гуторової, М. С. Кагана, Д. А. Керімова, М. С. Кельмана, М. П. Кунцевича, М. І. Панова, В. В. Переверзєва, О. В. Петришина, Д. Є. Пономарьова, П. М. Рабіновича,

О. Ф. Скакун, В. М. Сирих, О. Ф. Черданцева, В. В. Чевичелова,
І. Д. Шутака.

Істотний вплив на розв'язання теоретичних і практичних проблем правових форм публічного адміністрування України мали праці таких фахівців, як О. А. Абдурахманов, К. К. Афанасьєв, А. М. Гуд, О. М. Ілюшик, В. І. Курило, Т. О. Малиновська, О. О. Мандюк, М. Ю. Медведєв, С. М. Ольховська, О. М. Резнік, Я. В. Романов, Н. Р. Поліщук, С. С. Скворцов, О. О. Томкіна, Є. В. Третьяк, А. М. Школик, О. В. Шопіна, В. П. Чабан, М. П. Угровецький, В. О. Хоменко, І. П. Яковлєв.

Загалом висновки дослідників збігаються щодо констатації необхідності суттєвих змін у деяких аспектах застосування правових форм публічного адміністрування та вдосконаленні теоретико-методологічного інструментарію їх дослідження й наукового забезпечення. Водночас невирішеними залишаються проблеми логіко-юридичної конструкції правової форми та її місця в системі понять науки адміністративного права, сутності та змісту процедурних форм діяльності публічної адміністрації, місця певних видів зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правового регулювання. Усе зазначене вище зумовило актуальність теми дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.
Дисертаційна робота виконана відповідно до основних положень Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, Пріоритетних тематичних напрямів наукових досліджень і науково-технічних розробок на період до 2020 року, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 7 вересня 2011 р. № 942, Стратегії розвитку наукових досліджень Національної академії правових наук України на 2016–2020 роки, затвердженої постановою загальних зборів Національної академії правових наук України

від 3 березня 2016 року, Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, схваленого постановою Верховної Ради України від 4 червня 2015 р., № 509-VIII. Дисертація відповідає плану науково-дослідної роботи Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» за темою «Адміністративно-правове регулювання суспільних відносин» (номер державної реєстрації 0107U008696). Тема дисертації затверджена Вченою радою Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна» (протокол № 2 від 24 квітня 2015 року).

Мета і завдання дослідження. Мета дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на підставі узагальнення як існуючого раніше, так і чинного національного законодавства, аналізу вітчизняних і зарубіжних наукових, публіцистичних, довідникових, навчальних та інших джерел виявити сутність, характерні особливості, з'ясувати систему та закономірності розвитку правових форм публічного адміністрування з аналізом кожної з них і сформулювати концепцію правових форм публічного адміністрування.

Для досягнення зазначеної мети в дисертації були поставлені такі основні завдання:

- з'ясувати основні властивості публічного адміністрування як сфери правової об'єктивації;
- розкрити концептуальні підходи в дослідженні правових форм діяльності владних суб'єктів адміністративного права;
- охарактеризувати правову форму як інтегративну категорію науки адміністративного права;
- розробити методологічну основу дослідження правових форм публічного адміністрування;
- розкрити логіко-юридичну конструкцію правової форми публічного адміністрування;

- визначити місце правової форми публічного адміністрування в системі юридичних понять;
- виявити види та здійснити класифікацію правових форм публічного адміністрування;
- охарактеризувати правовий акт публічного адміністрування в теорії адміністративного права;
- розкрити поняття та особливості нормативних актів публічного адміністрування;
- окреслити теоретичні проблеми розуміння та практичні аспекти застосування індивідуальних актів публічного адміністрування: питання теорії та практики;
- охарактеризувати особливості адміністративних договорів як правової форми діяльності публічної адміністрації;
- з'ясувати поняття і види, встановити місце інституту «процесуальна форма» в публічному адмініструванні;
- вивчити зарубіжний досвід правової об'єктивної діяльності публічної адміністрації та встановити перспективи його використання в Україні;
- виділити перспективні напрями вдосконалення та практичні засади підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що складаються у сфері публічного адміністрування.

Предмет дослідження – правові форми діяльності публічної адміністрації в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертаційної роботи є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів та прийомів наукового пізнання, практичне застосування яких дало змогу здобути науково обґрунтовані висновки. Базовою методологічною основою

дисертації є діалектичний метод, який дав змогу розкрити предмет дослідження системно, повно, у динаміці, взаємозв'язку його структурних складників.

У роботі використано історико-правовий метод, за допомогою якого виявлено концептуальні підходи в дослідженні правових форм діяльності владних суб'єктів адміністративного права (підрозділ 1.2); формально-логічний метод, спрямований на дослідження основних понять у роботі (розділи 1–3); системно-структурний метод, що дав можливість здійснити класифікацію видів правових форм публічного адміністрування, правових актів, нормативних та індивідуальних актів і процесуальних форм (підрозділи 2.3, 3.1–3.4, 4.1). Логічний метод дослідження зумовив послідовність викладених суджень і умовиводів. Його застосування дало змогу сформулювати такі базові поняття, як «правова форма публічного адміністрування», «правовий акт», «процесуальна форма» та ін. Застосування діалектичного, структурно-логічного методу та моделювання дало змогу дослідити сучасний стан правової форми публічного адміністрування та виокремити основні проблеми її застосування, окреслити специфіку реалізації певних її різновидів (підрозділи 2.1, 2.3, 3.1–3.4, 4.1). Порівняльно-правовий метод використано для окреслення перспектив застосування в Україні зарубіжного досвіду правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації (підрозділ 4.2). Методи моделювання та прогнозування використано при розробці та формулюванні напрямів вдосконалення та практичних засад підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування (підрозділи 4.2, 4.3).

Науково-теоретичне підґрунтя дисертаційного дослідження становлять праці вчених у галузі філософії, теорії та історії права, адміністративного права та процесу, конституційного права, цивільного права та інших галузевих правових наук.

Нормативно-правовою основою роботи є Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, ратифіковані у встановленому законом порядку, чинні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, що закріплюють категорії та поняття концепції правових форм публічного адміністрування.

Інформаційною та емпіричною основою дослідження стали статистичні дані зі справ адміністративної юрисдикції та судових рішень, матеріали судової практики, політико-правова публіцистика, статистичні та аналітичні матеріали, довідкові видання, інтернет-ресурси тощо.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що робота є однією з перших спроб комплексно, з використанням сучасних методів пізнання, урахуванням новітніх досягнень науки адміністративного права визначити сутність, систему і структуру, розкрити особливості видів правових форм публічного адміністрування. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових концептуальних наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

уперше:

- запропоновано відійти від традиційного тлумачення правової форми публічного адміністрування, доведено необхідність її розгляду як інтегративної категорії з такими специфічними ознаками, як системність, здатність встановлювати стійкі зв'язки між нормами та інститутами адміністративного права, формальна визначеність, обумовленість функціями держави, юридична значущість;
- сформовано логіко-юридичну конструкцію правової форми публічного адміністрування, до якої включено такі елементи, як адміністративна процедура, юридична сила, сфера дії, юридичний зміст, форма фіксації та юридичні наслідки;
- здійснено авторську класифікацію правових форм публічного адміністрування з одночасним використанням декількох критеріїв задля

з'ясування їх реального ресурсу: за функціями в адміністративному праві, за функціями публічної адміністрації, за змістом діяльності публічної адміністрації;

– доведено категоріальний статус поняття «правовий акт публічного адміністрування» для систематизації матеріально-правових форм публічного адміністрування, запропоновано впровадити його в терміносистему науки адміністративного права, визначено його зміст, обсяг та ознаки як фіксованого у встановленій формі волевиявлення уповноваженого на виконання публічно-владних функцій суб'єкта адміністративного права, що здійснюється на підставі та у випадках, встановлених законом з метою реалізації завдань і виконання функцій публічного адміністрування та зумовлює настання визначених законом юридичних наслідків;

– обґрунтовано самостійне значення процедурних форм у публічному адмініструванні як зовнішнього вираження волевиявлення публічної адміністрації, відображеного в структурованій послідовності дій, які в сукупності дозволяють реалізувати функції публічного адміністрування, мають юридичне значення та здатні викликати безпосереднє настання юридичних наслідків незалежно від правових актів публічного адміністрування;

– виокремлено та охарактеризовано унікальні інтеграційні ознаки правових форм публічного адміністрування, особливості реалізації та взаємодії конкретних їх видів, сформульовано визначення базових дефініцій, виділено та детально проаналізовано ресурс кожного із видів правових форм (правовий акт і адміністративна процедура);

– обґрунтовано поняття «правореалізаційний індивідуальний акт публічної адміністрації», що об'єктивує індивідуальне юридично значиме волевиявлення органів публічної адміністрації, яке не пов'язане зі створенням, тлумаченням чи застосуванням норм права, однак є юридичним фактом для виникнення публічних правовідносин;

– визначено та детально проаналізовано зміст автоматичних адміністративних процедур як різновиду процедурних форм публічного адміністрування, що не потребують безпосереднього втручання посадових осіб органів публічної адміністрації для виникнення здатності спричинити настання юридичних наслідків у адміністративних правовідносинах, адміністративно-правовому статусі, адміністративно-правовому режимі;

удосконалено:

– перелік атрибутивних властивостей, притаманних публічному адмініструванню як сфері правової об'єктивації завдяки його суттєвому розширенню за обсягом і змістом;

– наукове поняття нормативного акту публічної адміністрації шляхом уточнення змісту вираженого у ньому волевиявлення, модифікацій його юридичних наслідків і сфери застосування, якою визнано зовнішні та внутрішні відносини публічного адміністрування, їх класифікацію та підходи до розуміння кожного з виявлених видів;

– розуміння категорії індивідуального акта публічної адміністрації в частині обґрунтування його генетичних і родових зв'язків із поняттями індивідуального акта управління та адміністративного акта;

– перелік ознак адміністративного договору із урахуванням зміни його нормативної конструкції – доповнення характеристиками узгодженого волевиявлення як внутрішньої сторони договору, а також наявність прямого законодавчого припису як єдиної підстави для його укладення;

– наукові підходи до визначення місця наукового поняття «правова форма публічного адміністрування» у системі понять науки адміністративного права шляхом обґрунтування його логічних і функціональних зв'язків з поняттями форм права та правових форм реалізації функцій держави, функцій і методів публічного адміністрування;

– підходи до видів форм діяльності публічної адміністрації в частині обґрунтування її можливості діяти в публічних і приватних

організаційних і правових формах, доведено, що форми публічного адміністрування є лише частиною публічно-правових форм, які включають й інші види правових форм, використання яких передбачено нормами чинного законодавства;

дістали подальшого розвитку:

– наукові підходи до структури та змісту методології дослідження правових форм публічного адміністрування в частині обґрунтування зумовленості її інструментальної частини системним підходом до дослідження правової форми як одиничного об'єкта та водночас родової множини конкретних форм існування змісту публічного адміністрування, необхідності застосування методу юридичних конструкцій під час субстратного аналізу як правової форми, так і її конкретних модифікацій;

– уявлення про види адміністративних договорів як регуляторів внутрішньо-організаційних відносин публічної адміністрації, зокрема доведено необхідність запозичення європейської практики укладання міжвідомчих адміністративних договорів і договорів про делегування публічно-владних управлінських функцій;

– наукові підходи до визначення та співвідношення базових категорій процесуальної форми діяльності публічної адміністрації;

– концептуальні підходи в дослідженні правових форм діяльності владних суб'єктів адміністративного права, зокрема запропоновано детальну розробку наукової категорії правового акта публічного адміністрування, вдосконалення теорії процедурної форми діяльності публічної адміністрації;

– напрями використання зарубіжного досвіду правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації, серед яких акцентовано на необхідності рецепції досвіду встановлення єдиних стандартів до внутрішньо-організаційної діяльності публічної адміністрації та

нормативного врегулювання питань застосування матеріальних правових форм публічного адміністрування у кодифікованому законодавчому акті;

– перспективи вдосконалення та практичні засади підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування, що стосуються оновлення доктринального розуміння поняття та видів правових форм публічного адміністрування, визнання наявності двох порівняно самостійних підсистем правових актів і процедурних форм публічного адміністрування, вироблення на цій основі конкретних пропозицій щодо вдосконалення чинного адміністративного законодавства, зокрема консолідації його окремих положень в Адміністративному кодексі України та проєктах Адміністративно-процедурного кодексу України.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що їх може бути використано:

– у науково-дослідній сфері – як основу для подальшого вивчення особливостей правових форм публічного адміністрування в Україні (довідка про впровадження результатів дисертаційної роботи Університету державної фіскальної служби України від 14.05.2019 р.; довідка про впровадження у науково-дослідну діяльність Науково-дослідного інституту публічного права від 04.11.2019 р.);

– у правотворчій сфері – під час підготовки пропозицій до чинного законодавства України з питань оптимізації та підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування та органів державної влади;

– у правозастосовній сфері – з метою вдосконалення діяльності суб'єктів публічного адміністрування (довідка про використання в практичній діяльності результатів дисертаційного дослідження Тячівської міської ради Закарпатської області від 15.05.2019 р.; довідка про впровадження результатів дисертаційного дослідження в практичну діяльність юридичної фірми «Arte Law Group» від 16.05.2019 р.);

– в освітньому процесі – при написанні окремих розділів підручників і навчальних посібників з курсів «Адміністративне право України» та «Адміністративне процесуальне право», при підготовці лекцій і проведенні занять із відповідних тем (акт впровадження Університету державної фіскальної служби України від 17.06.2019 р.).

Особистий внесок здобувача. Усі наукові положення, висновки та пропозиції, що виносяться на захист, ґрунтуються на власних дослідженнях автора. Наукові положення, що належать співавторам публікацій за темою дисертації, використано з посиланнями. У статті «Modernization of State Administration System in the Health Care Sphere of Ukraine», підготовленій у співавторстві, досліджено особливості форм державного управління у сфері охорони здоров'я в Україні та надано практичні рекомендації щодо перспектив їх розвитку з урахуванням євроінтеграційних процесів.

Апробація результатів дисертації. Результати дослідження оприлюднено на таких міжнародних і всеукраїнських науково-практичних конференціях та форумах: «Проблеми та перспективи здійснення реформ очима молодих науковців» (м. Ірпінь, 8–9 квітня 2016 р.), «Фінансові розслідування: імплементація європейського досвіду в Україні» (м. Ірпінь, 19 травня 2017 р.), «Економічна безпека держави: проблеми теорії та практики правоохоронного забезпечення» (м. Ірпінь, 30 березня 2019 р.), «Фінансова та митна безпека держави: інформаційно-аналітичне, нормативне та інституційне забезпечення» (м. Ірпінь, 6 червня 2019 р.), «Пріоритети розвитку юридичних наук у XXI столітті» (м. Одеса, 12–13 квітня 2019 р.), «Сучасні правові системи світу: тенденції та фактори розвитку» (м. Запоріжжя, 23–24 серпня 2019 р.), «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 20–21 вересня 2019 р.), «Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє» (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.), «Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку» (м. Харків, 11

жовтня 2019 р.), «Пріоритетні напрями розвитку правової системи України» (м. Львів, 24–25 січня 2020 р.); «Рівень ефективності та необхідності впливу юридичної науки на нормотворчу діяльність та юридичну практику» (м. Харків, 31 січня – 1 лютого 2020 р.); «Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Дніпро, 31 січня – 1 лютого 2020 р.), «Верховенство права у процесі державотворення та захисту прав людини в Україні» (м. Одеса, 7–8 лютого 2020 р.).

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРАВОВИХ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Публічне адміністрування як сфера правової об'єктивації: оновлення доктринальних підходів.

Публічне адміністрування є достатньо новим терміном соціальних наук, що відображає якісні перетворення в меті, складі, характері та суб'єктах виконання державних функцій, що полягають у зміні вектору діяльності державних інституцій на задоволення публічних інтересів, гласності, поширенням використання диспозитивних методів впливу на свідомість і поведінку громадян та низкою інших положень.

За справедливим твердженням Т.О. Коломоєць відбувається не процес заміни термінів, а ідеологічно відмінне змістовне наповнення одного з основних інститутів адміністративного права [1, с. 167], що, закономірно, зумовлює і зміни в поняттях форми і змісту діяльності органів публічного адміністрування.

Теорія адміністративного права здійснює пізнання правової дійсності крізь призму закономірностей розвитку публічно-управлінських відносин та процесів. Вона не залишається байдужою до змін в організації державного впливу на суспільні процеси, взаємовідносин суспільства та держави, що закономірно трансформують зміст і форму його основних інститутів.

У практиці управлінської діяльності відбувається впровадження нових адміністративно-правових інститутів — широке застосування адміністративного розсуду (дискреційних повноважень), адміністративного договору, організаційних форм, що спираються на переваги методу переконання, адміністративних послуг тощо. Тобто

процес управління дістає все більше рис демократизму, які наближають процес розроблення та прийняття управлінських рішень до людини, до її потреб та інтересів. До управлінської діяльності залучаються інші, крім держави і її уповноважених органів, суб'єкти публічної діяльності — органи місцевого самоврядування, громадські організації, об'єднання, рухи тощо. Це зі свого боку призводить до формування нової дефініції, яка, на думку дослідників, більшою мірою відображає сутність владно-впорядковуючої діяльності в публічно-правовій сфері, а саме — «публічне адміністрування» [2, с. 21].

Публічне адміністрування, як новий концепт організації діяльності державного апарату, його взаємовідносин із місцевим самоврядування та громадськістю, фізичними і юридичними особами, трансформує зміст основних понять, склад та взаємодію інститутів науки адміністративного права, що зумовлює необхідність дослідження наявних розробок його сутності та змісту.

Незважаючи на активне використання терміну «публічне адміністрування» в сучасній науковій літературі для позначення зовнішньої форми вираження реалізації виконавчої влади [3, с. 17] та органів місцевого самоврядування (далі – ОМС), при характеристиці основних категорій юридичної науки, в тому числі адміністративного права [4, с. 43-51] застосування у назвах галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти [5, с. 26], очевидними є розбіжності в розумінні логічних складових поняття, яке ним позначається.

Так, одні вчені вважають, що публічне адміністрування охоплює зовнішньо орієнтовану діяльність уповноважених суб'єктів, пов'язану з реалізацією політичних рішень та впровадженням у життя положень Конституції та законів України [6, с. 376], інші - як зовнішньорганізаційні, так і внутрішньо управлінські відносини в середині органів публічної адміністрації. Існує і підхід за яким термін «публічне адміністрування»

повинен вживатися виключно для позначення публічно-сервісної діяльності публічної адміністрації [7, с. 101-106].

Проблема змісту та обсягу поняття публічне адміністрування виявляється через його дефініції під час виконання прикладних досліджень. Так, в останніх працях із проблем публічного адміністрування в різних сферах суспільного життя знаходимо такі визначення: «Публічне адміністрування в галузі освіти являє собою особливий, регламентований законами та підзаконними нормативно-правовими актами, вид публічної діяльності адміністрації та суб'єктів із делегованими повноваженнями, спрямований на здійснення освітнього законодавства, через розроблення та практичне втілення адміністративних рішень та надання адміністративних послуг у галузі освіти. [8, с. 80], аналогічні дефініції сформульовано й щодо таких термінів як «публічне адміністрування у сфері національної безпеки України» [9, с. 15], «публічне адміністрування у сфері безпечності та якості харчової продукції» [10, с. 23-24].

Іноді публічне адміністрування ототожнюють з адміністративною діяльністю, однак зберігають вищенаведений підхід щодо її складових: виконавча розпорядча діяльність та надання адміністративних послуг [11, с. 23; 12, с. 213]. Зазначимо про не доцільність визначення публічного адміністрування через родові поняття «адміністративна діяльність», оскільки остання здебільшого пов'язується із врегульованою нормами адміністративного владно-організаційною, виконавчою активністю правоохоронних органів [13, с. 228; 14, с. 42; 15, с. 112]. Погодимось, що у випадку аналізу правового статусу правоохоронних органів як суб'єктів публічного адміністрування у визначеній сфері суспільних відносин вжиття терміну «адміністративна діяльність» є доцільним, оскільки дає змогу провести дослідження саме адміністративної складової діяльності відповідних органів, що включає управлінську діяльність у відповідних напрямках розвитку суспільства [15, с. 42], однак, загалом констатуємо відсутність підстав встановлення логічних зв'язків роду та виду між

категорією «публічне адміністрування» та поняттям «адміністративна діяльність». Скоріш навпаки — адміністративна діяльність є видовим щодопублічного адміністрування поняттям і охоплюватиме ту частину його обсягу, що пов'язана із застосування переважно заходів адміністративного примусу у відносинах правової охорони публічного порядку та безпеки.

Зворотнє вкажемо про поняття «юридична діяльність», що визначають як діяльність державних органів та їх посадових осіб, органів місцевого самоврядування, уповноважених об'єднань громадян (а в окремих випадках і громадян), спрямовану на досягнення соціально значущих цілей через застосування правових засобів для отримання результатів, що відповідають нормам права, і задоволення приватних і публічних інтересів [16, с. 42]. Публічне адміністрування як юридична категорія є окремим випадком юридичної діяльності, яке з одного боку володіє усіма ознаками родового поняття юридичної діяльності, з іншого, як видове поняття, збагачує зміст юридичної діяльності специфічними ознаками, властивостями, формами та методами реалізації.

Б.О. Логвиненко характеризує публічне адміністрування сфери охорони здоров'я, подає розширений перелік суб'єктів такої діяльності, і включає до їхнього переліку: органи державної влади, ОМС, інших суб'єктів [17, с. 62].

Зі свого боку широке тлумачення публічного адміністрування презентує О. В. Сукманова, на думку якої у сфері охорони права власності в Україні, його юридична наукова категорія може бути охарактеризована з таких базових позицій: 1) є адміністративною діяльністю публічної адміністрації та суду; 2) здійснюється в процесі розпорядчої, адміністративно-сервісної, виконавчої і правоохоронної діяльності публічної адміністрації, а також судового захисту в системі адміністративного судочинства; 3) з метою забезпечення суб'єктам права власності користуватись правомочностями, їх наданим, та відновлення

справедливості шляхом застосування відновлювальних заходів судами під час розгляду справ про адміністративні правопорушення» [12, с. 213].

Аналіз наведених визначень вказує на такі розбіжності в розумінні публічного адміністрування: 1) суб'єктна складова; 2) змістовна складова. Під час формування наукових дефініцій вчені так і не дійшли єдиної думки щодо того кола суб'єктів, що можуть бути виконувати публічно-адміністративні функції, в одних випадках вказується на державні органи та ОМС, в іншому лише на публічну адміністрацію, у третьому додаються й суб'єкти делегованих повноважень, однак без конкретизації їх переліку, у четвертому її суб'єктами визнають окрім названих і органи судової юрисдикції. Змістовна складова пов'язана із відмінними поглядами на спрямованість такої діяльності, у тому числі, чи доцільно включати до сфери публічного адміністрування внутрішньо-організаційні відносини в середині ОВВ та ОМС, а також відносини взаємодії між ними, чи можливо розглядати правоохоронну діяльність частиною публічного адміністрування й таке інше.

Проблема змісту поняття публічного адміністрування криється не лише у векторній характеристиці діяльності його суб'єктів, однак і в інституційній.

У європейській доктрині адміністративного права термін «публічна адміністрація» вживається у двох значеннях: організаційному (інституційному) для позначення суб'єктів виконання публічних функцій, і процедурному [1, с. 168; 18, с. 23]. Відповідно, публічне адміністрування - це діяльність публічної адміністрації, що скеровує на визначення обсягу і змісту його поняття через врахування особливостей суб'єктного складу виконавців публічних функцій.

У проєкті Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, запропонованому Центром політико-правових реформ, надається таке визначення публічній адміністрації: «... - це ОВВ, ОМС та інші

суб'єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах (виконання публічних функцій)» [19, с. 81].

Дійсно, уже не спричиняє заперечень віднесення ОМС до суб'єктів, що виконують публічно-владні управлінські функції [20, с. 55; 21, с. 16,40; 22, с. 74-77; 23, с. 27].

Однак, необхідність забезпечення транспарентності формування органів влади та прийняття ними важливих для суспільства рішень, незалежності діяльності деяких інституцій, зумовило появу нових самоврядних інституцій, уповноважених на здійснення публічно-владних управлінських функцій [24, с. 62-64].

Мова йде про органи суддівського самоврядування, а також органи професійного самоврядування у сферах надання публічних послуг, зокрема, Аудиторську палату України, кваліфікаційно-дисциплінарні комісії адвокатури (далі – органи професійного самоврядування), тощо [24, с. 62-64]. Аналіз законодавства про їхню діяльність свідчить про виконання ними таких владно-управлінських функцій як: контроль, допуск до професії, притягнення до дисциплінарної відповідальності, позбавлення права займатися професійною діяльністю, прийняття обов'язкових до виконання рішень тощо [25, с. 16].

Визнання ж функцій, що виконуються органами професійного самоврядування, публічно-правовими було здійснено щодо адвокатської діяльності Вищим адміністративним судом України у листі №1278/12/13-13 від 19.09.2013р., де, по-перше, було наголошено на публічно-правовій природі функцій органів адвокатського самоврядування, визначених ст. 3У «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», по-друге, встановлено належність до юрисдикції адміністративних судів справ, що пов'язані з виконанням цих функцій.

Відповідно, органи професійного самоврядування є частиною інституційної складової публічної адміністрації, а їхня діяльність має отримати належну правову форму.

Важливо встановити й місце серед учасників публічно-управлінських відносин інститутів громадянського суспільства. Так, громадські об'єднання уповноважені: брати участь у розробці проєктів НПА публічної адміністрації та здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [26, с. 4], здійснювати громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання корупції з використанням при цьому таких форм контролю, які не суперечать законодавству; проводити, замовляти проведення громадської антикорупційної експертизи НПА та проєктів НПА, подавати за результатами експертизи пропозиції до відповідних органів, отримувати від відповідних органів інформацію про врахування поданих пропозицій; [27, с. 28] а спеціально створені громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону мають право спільно з органами Національної поліції України та Державної прикордонної служби України здійснювати відповідну діяльність, а у сільській місцевості - самостійно шляхом виконання конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції чи підрозділу Державної прикордонної служби України [28, с. 62].

Незважаючи на те, що громадські об'єднання, хоча і не можуть бути визнані суб'єктами реалізації публічно-владних управлінських функцій, відмітимо їхню зростаючу роль в публічному адмініструванні, у тому числі й демократизації та прозорості діяльності ОБВ та ОМС. Зважаючи на викладене, маємо підстави для розширення обсягу наукового поняття «публічна адміністрація» через визнання його складником інститутів громадянського суспільства, зокрема профспілкових організацій, громадських об'єднань зі статусом юридичної особи та громадських

формувань з охорони громадського порядку та державного кордону. Підкреслимо, що наведена пропозиція стосується саме наукового поняття публічної адміністрації, яке, як відомо, не тотожне законодавчим дефініціям. Сприйняття інститутів громадянського суспільства частиною інституційної складової публічної адміністрації дасть змогу досліднику враховувати можливості делегування їм певних державно-владних повноважень ще на етапі концептуального розроблення нормативних актів, принципового розподілу функцій між майбутніми регуляторами суспільних відносин.

У літературі обґрунтовується й необхідність віднесення до категорії «інших суб'єктів, що уповноважені виконувати публічно-владні функції» підприємств, установ, організацій та окремих фізичних осіб, що реалізують делеговані повноваження [21, с. 58; 22, с. 16; 29 с. 74].

Дійсно, постановою КМУ від 06 серпня 2014 року №311 «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України», засновано юридичну особу публічного права – Інформаційно-довідковий департамент ДФС, якому делеговані такі функції як надання: інформаційно-довідкових послуг із питань податкового, митного законодавства та іншого законодавства, контроль за додержанням якого покладено на органи ДФС; консультації платникам податків щодо користування інформаційно-телекомунікаційними системами під час сплати податків, зборів; електронного цифрового підпису. [30, с. 58; 31, с. 32]. а в Законі України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» вказано на обов'язковість створення органу суспільного нагляду за аудиторською діяльністю як юридичної особи публічного права, яка не має на меті отримання прибутку, та уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення (абзац 2 частини 4 статті 15); проводити виїзні перевірки аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності в частині виконання ними професійних обов'язків; розглядати та

переглядати рішення, прийняті Аудиторською палатою України (далі – АПУ), у межах виконання нею делегованих повноважень; отримувати інформацію про аудитора від фізичних та юридичних осіб тощо (частина 8 статті 15) [32, с. 36]. Відповідно установи та організації, засновані як юридичні особи публічного права, за умов визначених законодавством цілком можуть виконувати владні управлінські функції, а у випадку з органом суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, навіть делегувати власні повноваження органам професійного самоврядування (АПУ).

Щодо недержавних організацій як суб'єктів публічного адміністрування, то варто вказати на Торгово-промислову палату України, якій делеговано функції щодо надання адміністративної послуги - видачі книжок (карнетів) А.Т.А. на території України, а також надано повноваження видавати сертифікати щодо форс-мажорних обставин (обставин непереборної сили) [33, с. 42; 34, с. 35; 35, с. 61]. Наведені функції, безумовно, є публічними, однак навряд чи вони носять розпорядчий, управлінський, або владний характер. Такі організації є учасниками відносин публічного адміністрування, однак не суб'єктами публічної адміністрації, як інституції уповноваженої на виконання владних управлінських функцій.

Більш складним питанням є віднесення до категорії інших суб'єктів публічної адміністрації, окрім органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, і фізичних осіб, що виконують делеговані повноваження. Так, на думку В.М. Бевзенка та Р.С. Мельника, до носіїв делегованих повноважень, як суб'єктів публічної адміністрації, належать представники самоврядних професій: арбітражні керуючі, адвокати, приватні нотаріуси, митні брокери, третейські суди (судді) (щодо виконання ними функцій публічної адміністрації) [6, с. 171]. Дійсно, названі суб'єкти надають публічні послуги, що мають вагоме суспільне значення та/ або виступають юридичними фактами для виникнення, зміни

припинення правовідносин. Однак, як вірно зазначає І.П. Яковлев, тут застосовується інший, не пов'язаний із адмініструванням/управлінням, зміст цієї категорії. Названі суб'єкти надають публічні (важливі для соціуму) послуги, але не є суб'єктами владно-розпорядчого впливу і носіями делегованих повноважень [29, с. 142], тому на відміну від органів їх професійного самоврядування не можуть бути віднесені до публічної адміністрації.

Наведений розширений перелік суб'єктів публічної адміністрації є дискусійним та потребує подальшої наукової розробки та обґрунтування втім має методологічне значення для розробки категорії публічного адміністрування. Визнання суб'єктами реалізації публічно-владних управлінських функцій органів професійного самоврядування дозволяє вести мову про такі характеристики категорії «публічне адміністрування» як транспарентність, гласність, спрямованість на реалізацію публічних інтересів. Названі якості публічного адміністрування знаходять свій вияв у колегіальній підготовці управлінських рішень, спрощенні та автоматизації управлінських процедур, посилення сервісної складової у реалізації управлінських функцій тощо [24, с. 3].

Важливим є розповсюдження наведених якостей на всі сфери діяльності публічної адміністрації, що вимагає переосмислення обсягу і змісту поняття «публічне адміністрування».

У цьому зв'язку варто звернути увагу на визначення публічного адміністрування як сукупності організаційних дій, діяльності та заходів, які виконуються різними суб'єктами та інституціями, наділених властивостями публічної влади, на основі закону та у межах визначених законами для досягнення публічного інтересу (М. Кулеша, А.М. Школик 2007) [1, с. 298].

Наведене визначення потребує окремих уточнень у контексті розмежування видів діяльності з реалізації публічного інтересу, де розрізняють публічне управління та публічне адміністрування.

Публічне управління визначають як більш широку категорію, яка включає такі складові: публічна політика, публічне адміністрування, громадське самоуправління (управління громадськими об'єднаннями різних типів) [36, с. 366-368]. Не зважаючи на окремі термінологічні неточності вкажемо на виваженість представленого концепту. Дійсно, адміністрування – організаційна, виконавчо-розпорядча діяльність компетентного апарату щодо втілення державної політики, натомість вироблення останньої є принципово іншим видом суспільної активності, спрямованим на визначення загальних векторів розвитку країни та здійснюваним особами, які займають політичні посади і несуть політичну відповідальність [29, с. 92].

Щодо громадського самоуправління як складової публічного управління варто вказати на можливість створення та функціонування таких інституцій: об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (далі - ОСББ), що створюється власниками квартири та нежитлових приміщень у формі юридичної особи - неприбуткової організації з метою управління, утримання і використання спільного майна, а також створення умов для сприятливого використання їхнього власного майна [37, с. 8], громадські об'єднання, що створюються приватними суб'єктами адміністративного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів [26, с. 11]. асоціації ОМС та їх добровільні об'єднання, добровільні неприбуткові об'єднання, що ними створені органами для підвищення ефективності здійснення своїх повноважень, в тому числі узгодження спільних дій у захисті прав та інтересів територіальних громад, сприяння місцевому та регіональному розвитку [38, с. 9].

Названі суб'єкти не виконують владні управлінські функції, не повноважні на вироблення державної політики, однак, на мікро-, мезо- та макрорівнях сприяють задоволенню публічних інтересів, і у випадку

розгляду публічного управління, як діяльності спрямованої на реалізацію публічних (загальних) інтересів, можуть і повинні визнаватись його інституційним складником.

Отже, публічне управління є родовим поняттям відносно публічного адміністрування. Останнє охоплює лише активність органів публічної адміністрації, що уповноважені на втілення в життя державної політики, виробленої суб'єктами публічного управління.

Цікавий підхід до змісту категорії публічне адміністрування наводиться О.І. Миколенком, який визначає його як зовнішньо-організуючу діяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, крім правотворчої, юрисдикційної, контрольної-наглядової та правоохоронної діяльності. Така діяльність, в основному, здійснюється в публічно-сервісній сфері та полягає в ліцензуванні, реєстрації, сертифікації, тощо [39, с. 101-107]. Схожий підхід наводиться і фахівцями з публічного управління [40, с. 77–78].

Такі підходи ґрунтуються на тлумаченні управління як діяльності, що вимагає імперативності у процесі її провадження, безумовності виконання, та, як наслідок, прийняття управлінських рішень, обмеження прав у певних випадках меншої частини суспільства. Адміністрування ж, навпаки, передбачає форму надання управлінської послуги, при якій враховуються інтереси всіх верств суспільства [41, с. 21]. Фахівці у сфері соціальних наук також вбачають відмінності між управлінням від адмініструванням у тому, що управління передбачає прямий вплив, спосіб регуляції людських дій і взаємодій, утримуючи їх у межах керованості [42, с. 181].

У наведених визначення зроблено акцент на таких якісних відмінностях публічного адміністрування: зовнішня спрямованість та реалізація так званих функції «сприяння»: надання послуг, координація, взаємодія, моніторинг. При цьому поза увагою дослідників юрисдикційна, контрольна-наглядова, правоохоронна та правозахисна діяльність, що є

невід'ємною частиною повноважень будь-якого суб'єкта виконання владних управлінських функцій (ОВВ, ОМС, органів професійного самоврядування, інших суб'єктів делегованих повноважень).

Винесення за межі обсягу поняття «публічне адміністрування» названих видів діяльності зумовить необхідність введення в науковий обіг додаткового терміну, що навряд чи сприятиме оптимізації понятійного апарату юридичної науки.

Зазначимо і про векторні характеристики публічного адміністрування, в тому числі не обґрунтованість його звуження виключно до зовнішньо організаційної діяльності (відносин публічної адміністрації із фізичними і юридичними особами щодо реалізації їх прав та законних інтересів у публічній сфері). Вкажемо, що питання правової форми внутрішньо управлінської діяльності публічної адміністрації та її впливу на відносини із приватними суб'єктами, не нове. Так, німецька теорія адміністративного права кінця XIX – початку XX століть виробила особливий погляд на внутрішньо організаційні нормативні акти, вважаючи їх не юридичними нормами, а адміністративними приписами, адміністративними указами як протилежність відносно «правових указів». Адміністративні укази (регламенти, інструкції, циркуляри, регламенти) визначають відповідно до яких технічних, політичних та економічних підстав повинні виконуватись посадовими особами приписи законів, як повинні бути розподілені справи між службовцями, відповідно до якого порядку (процедури) виконуватись тощо. З точки зору німецьких вчених такі адміністративні укази не стосуються громадян, та являють собою ніщо інше як редаговані в загальну форму накази по службі [43, с. 170].

Проти такого розуміння внутрішньо організаційних актів адміністрації категорично заперечував А. І. Єлістратов: «Сфера взаємних відносин посадових осіб не ізольована від усіх інших суспільних відносин. Будь яке правило, що стосується порядку здійснення публічних служб, якщо не прямо, то опосередковано відображається на інтересах громадян

[44, с. 171]. І адміністративний розсуд, не обмежений правом у відносинах між посадовими особами, неминуче стає джерелом свавілля у відносинах між посадовими особами та громадянами. Посадові особи не є знеособленими ланками ще більш безликої адміністративної машини. Це – звичайні люди, і сама адміністрація являє собою ніщо інше ніж об'єднання, сукупність цих людей. Саме тому, якщо право необхідне для врегулювання відносин між людьми, то воно необхідне і для впорядкування діяльності посадових осіб, що утворюють адміністративні установи [44, с. 171]. Вимоги законності однаково розповсюджуються як на інструкції, що визначають порядок діяльності адміністративних органів, так і на обов'язкові приписи для населення [44, с. 174-175].

Висновок вченого є надзвичайно актуальним на сучасному етапі розвитку концептуальних уявлень про зміст публічного адміністрування. Внаслідок розробки концепції людино центристської держави та сервісного характеру її взаємодії з фізичними та юридичними особами основна увага вчених адміністративістів зосереджена на зовнішньо організаційній діяльності публічної адміністрації, оминаючи внутрішньо управлінські відносини в середні системи органів публічної адміністрації.

Теоретичні дискусії щодо змісту поняття публічного адміністрування можуть бути вирішені і шляхом аналізу законодавчих його визначень в інших країнах. Серед держав-членів ЄС відповідну норму сформовано лише у Литовській Республіці, де публічне адміністрування у однойменному законі визначено як регламентовану законами та іншими НПА діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на виконання законів та інших правових актів: винесення адміністративних рішень, здійснення контролю за реалізацією законів та адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, адміністрування надання публічних послуг та внутрішнє адміністрування, як діяльність, за допомогою якої забезпечується самостійне функціонування суб'єкта публічного адміністрування (упорядкування структури, розпорядження

документацією, персоналом, наявними матеріальними і фінансовими ресурсами) з метою здійснення ним публічного адміністрування [45, с. 13].

Погодимося, що публічне адміністрування – це якісно новий концепт реалізації публічно-владних функцій, категоріальні властивості якого дозволяють здійснити комплексне пізнання розпорядчих та сервісних, юрисдикційних, інформаційно-консультативних, внутрішньо організаційних заходів, здійснюваних владними органами у межах своїх повноважень [29, с. 38].

Наведені міркування підтверджуються і фахівцями з державного управління, які розглядають публічне адміністрування як теорію та практику державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної діяльності, застосування інструментів демократичного врядування, упорядкування суспільної діяльності та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав і свобод громадян [46, с. 153]. Державно-управлінська діяльність завжди була і буде необхідною, але її форми і методи диктуються умовами суспільного життя, їх вектор змінюється на зменшення прямого управлінського впливу на деякі сторони суспільного життя та основне його призначення виконавча і розпорядча діяльність у межах передбачених адміністративним правом приписах (нормах), що саме складають адміністративне законодавство [13, с. 32].

Визнаючи недоцільність визначення категорії «публічне адміністрування» через поняття «державне управління», підкреслимо, що наведене визначення констатує якісні характеристики публічного адміністрування, та скеровує на детальний аналіз мети публічного адміністрування, як визначальної характеристики будь-якої діяльності, - досягнення (задоволення) публічного інтересу [24, с. 3].

В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник основою публічного інтересу вбачають об'єктивний інтерес усього суспільства, що, відповідно, не

дозволяє ототожнювати публічний інтерес та державний інтерес, який є лише одним із елементів інтересу публічного [6, с. 38].

Професор Ю. Тихомиров розуміє публічний інтерес як «визнаний державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільності, задоволення якого слугує умовою та гарантією її існування і розвитку» [47, с. 55]. Також, вчений вказує, що публічний інтерес, не можна розуміти лише як інтерес держави, відокремлено від інтересів громадян, суспільства. Публічний інтерес є загальносоціальним, що відображає в концентрованій формі весь спектр інтересів у суспільстві [47 с. 55]. Т. О. Коломоець зазначає, що публічний інтерес є не чим іншим, як тією чи іншою сукупністю приватних інтересів [48, с. 12]. М. Васильєва вважає, що публічні інтереси охоплюють, по-перше, державні в тій частині, яка відображає інтереси суспільства в цілому, і, по-друге, суспільні як інтереси громадянського суспільства тією мірою, яка може бути забезпечена правовим захистом [49, с. 64]. Р. Кауфман досліджуючи питання про співвідношення понять інтересу держави, провінцій та громади, зазначав, що загальний суспільний інтерес є за своєю суттю диференційованим і може виражатися і забезпечуватися не тільки державою, а і безпосередньо громадами [50, с. 28]. Таким чином публічний інтерес є сукупністю як державних, так і громадських інтересів, та може бути реалізований як державними, так і недержавними інституціями. Враховуючи таке розуміння публічного інтересу поняття публічної служби не повинно обмежуватись лише службою в державних органах за для задоволення державних інтересів. Не варто забувати і про суспільні інтереси, які реалізуються, задовольняють інститутами громадянського суспільства – громадськими об'єднаннями [51, с. 6]. Однак є інші підходи до розуміння публічного інтересу. Так, на думку П. Вострикова, публічний інтерес – це інтерес великих соціальних груп, причому поняття «публічний» використовується в контексті публічно-владної природи відносин. На думку, вченого під публічним необхідно розуміти, передусім, інтереси,

пов'язані зі сферою формування і здійснення державної влади, з найбільш важливими потребами суспільства, які не можна задовольнити нічим, окрім державної форми його організації. В той же час дослідник вказує, що публічними інтересами є й інтереси населення муніципальних утворень [52, с. 19]. Така точка зору є досить спірною. Однак у доктрині адміністративного права на даний час притримуються саме її при визначенні інституційної складової публічного адміністрування.

Л.В. Золотухіною запропоновано авторське розуміння публічного інтересу як сукупності визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації й захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України [53, с. 25]. Причому вченою здійснено диференціацію публічного інтересу за різними ознаками, де особливе аксіологічне значення має його ідентифікація за суб'єктною та територіальною ознакою, що дозволяє уникнути туті абсолютизації та абстрактності його тлумачення. Так, запропоновано розрізняти: публічний інтерес груп людей, територіальних громад, суспільства, націй, народів, держав, міжнародних організацій, локальний (обмежений територіальними одиницями), регіональний (поширюється на територію декількох територіальних одиниць держави), державний (поширений у межах однієї держави), міжнародний (поширюється на територію декількох держав), а також внутрішній і зовнішній публічний інтерес [53, с. 26]. Погоджуючись із пропозиціями Л.В. Золотухіної в частині тлумачення публічного інтересу як визнаних державою потреб різних соціальних утворень, вкажемо на ризик декларативного визнання окремих різновидів публічного інтересу у суб'єктному та територіальному розрізах, без надання відповідної правової форми, що фактично нівелюватиме можливість застосування засобів їх правової охорони і захисту. Саме тому важливим і необхідним є доступ громадян як до

вироблення публічної політики, так і прийняття управлінських рішень під час її практичної реалізації публічною адміністрацією. На даний час відповідними можливостями володіють громадські об'єднання зі статусом юридичної особи, а запровадження так званого е-врядування (е-зверення, е-петиції, створення електронних кабінетів споживачів, платників податків) розширює доступ до публічного управління і фізичних осіб. Реалізація публічного інтересу передбачає і створення дієвої та ефективної системи громадського контролю за діяльністю публічної адміністрації. Реалізації саме публічних, а не державних інтересів, сприяє і функціонування розглядуваних вище органів професійного самоврядування: суддівського, адвокатського, нотаріусів, аудиторів, арбітражних керуючих тощо. Держава лише виробляє політику у вказаних галузях, визначає напрями їх розвитку та встановлює загальні обмеження та заборони, однак безпосередню їх реалізацію здійснює спільно професіоналів, довіра до яких висловлена більшістю осіб, що здійснює відповідний вид діяльності, шляхом обрання до колегіальних органів професійного самоврядування.

При формування дефініції категорії «публічне адміністрування» необхідно враховувати і людино центристську концепцію взаємодії публічної адміністрації із приватними суб'єктами, а також закріплення у чинному законодавстві принципу верховенства права як основи діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [54, с. 13].

За справедливим твердженням А. М. Гоголева, під публічним адмініструванням як правовою категорією варто розуміти врегульовану нормами права діяльність публічної адміністрації, що спрямована на реалізацію законних прав і свобод людини і громадянина, задоволення потреб суспільства та держави, виконання нормативно-правових актів, виданих органами державної влади та місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, дотримання Конституції та законодавства [55, с. 141-146].

Важливою складовою верховенства права є доступ до закону у сенсі зрозумілості, ясності та передбачуваності положення закону [56, с. 4], яка у діяльності публічної адміністрації трансформується у необхідність та обов'язковість інформування про мету, завдання та повноваження публічної адміністрації, права громадян у відносинах із публічною адміністрацією та процедури їх реалізації, порядок оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації, інформування про плани та результати діяльності.

Одним із принципів демократичної правової держави, який забезпечує зв'язок державного управління із суспільством та громадянами, є публічність. Публічність включає доступність державного управління для громадян через право вибору відповідних органів виконавчої влади та участь у їхній діяльності; прозорість їхнього функціонування; громадський контроль за діяльністю органів публічного управління та їхніх посадових осіб, за дотриманням конституційно закріплених інтересів суспільства, прав і свобод громадян [57, с. 36]. Слід погодитись, що лише за умови розвиненої політичної й правової культури демократичного громадянського суспільства, яке не просто на законній, а насамперед, на правовій основі контролює державну владу, державно організоване суспільство в змозі як обмежувати, так і самообмежувати державні імперативні адміністративно-командні прагнення» [58, с. 37].

Гласність публічного адміністрування не обмежується лише добровільним інформуванням публічною адміністрацією про обсяг та результати реалізації наданих повноважень, однак і передбачає транспарентність під час прийняття управлінських рішень, що може бути забезпечення як колегіальністю їх прийняття, так і залучення інститутів громадянського суспільства до їх підготовки.

Варто наголосити, що принцип транспарентності стосується не лише процедур прийняття нормативних актів, однак і індивідуальних актів, коли

вони стосуються загальних інтересів (наприклад, щодо зміни правового режиму публічного майна, території тощо).

При визначенні такої якісної характеристик публічного адміністрування як взаємодія їх громадянським суспільством варто застережити проти її одностороннього розуміння як зовнішньо спрямованої діяльності. Так, Р.С. Мельник вказує, що: «... не є публічним адмініструванням діяльність, пов'язана з внутрішньою організацією функціонування (реорганізація підрозділів, переміщення державних службовців, реалізація дисциплінарної відповідальності тощо) органів публічної влади. Зазначену діяльність можна назвати внутрішньо управлінською, яка, однак, так само як і публічне адміністрування, регламентується нормами адміністративного права» [6, с. 41]. Таке розуміння публічного адміністрування на думку К. Богайчука пов'язане з прямим перекладом англійського поняття «public administration», яке за своєю сутністю більше відповідає змісту такого явища, як «публічне управління» в якості дієслова та «публічна адміністрація» в якості іменника. Сам же термін «публічне адміністрування» є, скоріше, аналогом іноземного «publicmanagement» і має пов'язуватися також із внутрішніми управлінськими процесами, які відбуваються в системі суб'єктів публічної адміністрації [59, с. 112-117]. Доцільність включення в обсяг поняття «публічне адміністрування» як зовнішньо-, так і внутрішньо-організаційної діяльності пов'язане з тим, що на загальнонауковому рівні елементи організаційно-впорядковуючої активності суб'єктів владних повноважень мають єдине змістовне наповнення, та, відповідно, не можуть протиставлятися один одному виходячи із векторного критерію [29, с. 53].

Дійсно, чинне законодавство, дає можливість вказати на практичну реалізацію принципів публічності та гласності, як вихідних при розумінні публічного адміністрування, у внутрішньо організаційній діяльності органів державної влади. Так, у сфері державної служби функціонують такі інституції як виборні органи первинної профспілкової організації

державного органу, повноваження яких визначені статтею 38 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» і включають окрім сприяння у реалізації соціальних та трудових прав державних службовців і такі внутрішньо управлінські функції як контроль за виконання колективного договору, надання згоди або відмови у дачі згоди на припинення державної служби за ініціативою суб'єкта призначення [60, с. 18], а також загальні збори (конференція) державних службовців державного органу, на які покладено функції з обрання представників до складу дисциплінарної комісії. Крім того до персонального складу конкурсних комісій у сфері державної служби та дисциплінарних комісій з розгляду дисциплінарних справ в державних органах, рішення яких є обов'язковими у частин прийняття на державну службу та враховуються при притягненні державного службовця до дисциплінарної відповідальності можуть включатись представники громадських об'єднань.

Крім того, якісні характеристики публічного адміністрування повинні впроваджуватись не лише у відносинах із юридичними та фізичними особами, однак і в середині публічної адміністрації. Наділення поняття «публічне адміністрування» категоріальним статусом під час проведення наукових досліджень дозволяє виявити (або навпаки вказати на необхідність) якісних зміни як організаційно-правових засад взаємовідносин держави та фізичних і юридичних осіб, так і реалізацію принципів демократичного врядування та прийняття управлінських рішень.

З'ясування змістовних характеристик публічного адміністрування для правового дослідження недостатньо. Важливим кроком є виявлення тієї його частини, що потребуватиме правової об'єктивізації. Так, публічне адміністрування як цілеспрямована взаємодія публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій з орієнтуючого планування,

створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторингу результатів [61, с. 21; 40, с. 77–78], об'єднує щонайменше дві складові: правову та організаційну (менеджерську). Питання їх оптимального поєднання для з'ясування балансу правового регулювання сфери публічно-управлінських відносин є ключовим для сучасного етапу розвитку наук адміністративного, конституційного права, публічного управління та адміністрування. Здається, що саме питання правових форм діяльності публічної адміністрації здатне вирішити названу проблематику.

Об'єктивація права як процес трансформації суб'єктивних уявлень, поведінки і волі в об'єктивну реальність [62, с. 125] відбувається на всіх стадіях правового регулювання. Іноді, про об'єктивацію права ведуть мову лише в межах нормотворення, а право реалізацію пов'язують із суб'єктивізацією права, як зворотній процес перетворення об'єктивної правової дійсності в усвідомлення, уявлення, поведінку і волю [62, с. 127]. Однак в такому випадку доцільніше вести мову не про об'єктивацію права, а його легітимацію, як комплексу формальних та змістовних ознак позитивного сприйняття закону і реалізації приписів останнього у суспільних відносинах за умови дотримання відповідних процесуально-процедурних правил [63, с. 36; 64, с. 58].

Процес об'єктивації права під час правотворчого процесу носить гетерогенний характер, оскільки отримує форму законотворчості, створення судових прецедентів та прийняття підзаконних нормативно-правових актів ОВВ, ОМС та іншими суб'єктами права (наприклад, роботодавцями) [62, с. 19]. В той же час не можемо погодитись із твердженням про суб'єктивний характер правореалізаційних процесів [62, с. 21]. Аналізовані вище уявлення про публічний інтерес, забезпечення якого є основною метою діяльності публічної адміністрації у впроваджуваній в Україні концепції людиноцентризму дають підстави для

авторського тлумачення об'єктивації права у публічних відносинах, яку з метою уникнення термінологічних дискусій пропонуємо позначати як «правова об'єктивація» і характеризувати як процес перетворення суб'єктивної волі в об'єктивний правовий зміст шляхом формалізації рішень, дій та бездіяльності уповноважених суб'єктів у різних правових формах. «Суб'єктивне» рішення органу публічної адміністрації відносно конкретної особи/випадку є легітимним та справляє об'єктивний та реальний правовий вплив до моменту його скасування (відкликання, оскарження, виконання тощо). До моменту втрати чинності таке рішення є «об'єктивним» і носить преюдиційний характер для інших рішень учасників публічно-управлінських відносин.

Зважаючи на тезу про форми об'єктивації права на стадії встановлення норм права визнаємо необхідність правої форми не лише рішень ОВВ та ОМС, однак і інших суб'єктів, що виконують публічно-владні управлінські функції, зокрема органів професійного самоврядування суспільно значимих професій, колегіальних органів уповноважених відповідно до закону на реалізацію державної політики. Правова форма необхідна і на стадії реалізації норм права названими суб'єктами. За векторною ознакою правову форму повинні отримати як зовнішні відносини публічної адміністрації із фізичними і юридичними особами, так і внутрішні зв'язки взаємодії та управління між органами та суб'єктами публічного адміністрування, їх посадовими та службовими особами. Функціонально публічне адміністрування є сферою правової об'єктивації під час: формування та планування реалізації публічної політики, надання адміністративних послуг, контролю та нагляду, застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу, встановлення та розвитку державно-службових відносин (формування організаційно-штатної структури, призначення, звільнення, проведення конкурсу на заміщення посад державної служби, служби в ОМС, правоохоронних органах, просування по службі, заохочення тощо), взаємодії між органами

публічної адміністрації, в тому числі обміну інформацією, здійснення інформаційно-аналітичної діяльності, утворення, реорганізації, ліквідації органів публічної адміністрації, розподілу повноважень тощо.

1.2. Концептуальні підходи в дослідженні правових форм діяльності владних суб'єктів адміністративного права

Одним із основних напрямів розвитку юридичної науки із набуттям незалежності Українською державою є реформа адміністративного права, що становить собою складний, тривалий, багатоаспектний процес. Відбувається оновлення уявлень на предмет, зміст і сутність його основних інститутів, відмова від низки правових феноменів радянської доби та виникнення нових, зумовлених зміною уявлень на взаємовідносини людини та держави, ролі останньої у регулюванні суспільних відносин. На цьому шляху особливе значення отримують теоретичні напрацювання вчених-адміністративістів кінця XIX - початку XX століть, досягнення яких були настільки новаційними і прогресивними, що їх подальший розвиток та впровадження у практику державної діяльності стали можливими лише на сучасному етапі розвитку української державності, обраному європейському векторі її розвитку.

Питання зовнішнього вираження діяльності суб'єктів владних повноважень, що зумовлюватиме їх здатність викликати настання юридичних наслідків, розглядались з часів зародження римського публічного права, однак їх наукове обґрунтування було здійснено теоретиками права XIX-XX століть. Значний вплив на сучасне уявлення про зміст та складові цього інституту мали праці німецьких та французьких вчених, якими обґрунтовано поняття та співвідношення публічно-правових актів законодавчої, судової та виконавчої гілок влади, їх законної сили [65, с.16]. Звісно, окремі напрацювання або законодавчі норми можна віднайти

і в більш ранніх джерелах права та працях вчених і мислителів (зокрема на таку можливість вказано у працях [66, с.30; 67, с. 22], однак вести мову про формування певних концептуальних підходів до дослідження правових форм діяльності державно-правових інституцій доцільно саме з кінця XIX сторіччя.

Зародження наукового інтересу до проблем правової форми державної діяльності варто пов'язати з перетворення науки поліцейського права у науку адміністративного права, що тривало, на думку А.Ш. Гасанлієва, майже півстоліття і охоплює період з 60-х років XIX століття до 1917 року [68, с. 21].

Об'єктивною основою для такої трансформації та, відповідно, формування науки адміністративного права став поступовий перехід Російської держави з поліцейської до правової після відміни кріпосного права у 1861 році, який характеризувався такими чинниками як: 1) кардинальні зміни у правовому статусі особи, в тому числі надання права приймати участь в управлінні місцевими справами, можливості оскаржувати у випадку порушення його прав і свобод дії посадових осіб в адміністративному порядку; 2) звуження обсягу компетенції поліції і передання значної кількості справ (господарство, фінанси, освіта, культура, соціальне забезпечення) до сфери відання земських губернських та уїзних органів; 3) розширення сфери адміністративно-правових відносин, для регламентації яких поліцейська право виявилось занадто вузькою галуззю права [68, с. 35]. Таке широке цитування поглядів А. Ш. Гасанлієва на соціально-політичні передумови формування науки адміністративного права зумовлене можливістю їх екстраполяції на розвиток уявлень про правові форми публічного адміністрування із набуттям Україною незалежності. Наведені три передумови фактично відображають ті чинники, що впливають на формування концепції правових форм публічного адміністрування на сучасному етапі. Як нами зазначалось у попередньому підрозділі категорія публічного

адміністрування відображає не векторні, а змістовні зміни у взаємовідносинах держави із суспільством та громадянином, що характеризуються: значними змінами у правовому статусі фізичних та юридичних осіб, розширенням їх прав на участь у державному та місцевому управлінні; децентралізацією державного управління, делегування публічно-владних управлінських функцій та повноважень інститутам громадянського суспільства, зміною уявлень про обсяг предмету адміністративного права [69, с. 41].

Розвиток концепції правових форм публічного адміністрування вимагає не лише термінологічних змін, однак і якісного переосмислення їх системи та відповідних елементів. Таке завдання ускладнене враховуючи відсутність історичного надбання її формування в умовах правової держави на теренах України.

Зокрема, досить складно віднайти початок введення в науковий обіг поняття правової форми діяльності публічної адміністрації. Так, В. М. Гессен у лекціях з адміністративного права використовує поняття «форма урядової діяльності» під яким розуміє перш за все юридичні норми [70, с. 103]. Сучасна теорія, вказував автор, не змістом, а формою урядової діяльності характеризує правову державу. Правовою називають не ту державу, де урядова влада обмежується єдиною функцією підтримання правопорядку, а ту, в якому урядова влада, здійснюючі різноманітні функції, залишається підзаконною, підлеглою законодавчій владі [70, с. 109]. Більш ємко питання форм діяльності публічної адміністрації розглянув В. В. Івановський, застосувавши термін «форма адміністративної діяльності», об'єднавши під ним основні прояви управлінської діяльності – видання правових актів та здійснення конкретних дій, спрямованих на виконання (дотримання) останніх і норм, зосереджених у законах [71, с. 67; 72, с. 123-152].

Зміст урядової діяльності також привертав увагу вчених, зокрема у питаннях меж втручання держави у діяльність індивіда, а також напрямів,

за якими таке втручання здійснюється та його характер (примусовий чи опікувальний) [70, с. 112]. Задача держави, розмірковував В. М. Гессен, полягає в усуненні неминучих перепон і у створенні необхідних умов для саморозвитку, для усвідомленого і прогресивного існування особистості. Держава сприяє індивіду, однак не діє за нього [70, с. 126]. Таким чином зміст урядової діяльності сучасної держави визначається принципом сприяння діяльності окремих індивідів та вільних союзів, за формою така діяльність є підзаконною [70, с. 140].

Подібні думки, зазначає І. С. Гриценко, свідчать про те, що вже на початку ХХ ст. вчені активно відстоювали ідею повної правової урегульованості усіх сторін діяльності публічної влади як неодмінного чинника побудови правової держави [72, с. 188].

Питання правових форм діяльності публічної адміністрації на початку ХХ сторіччя розвивалось у декількох напрямках, перший з яких стосувався обґрунтування підзаконної нормотворчості, другий – власне обсягу поняття правового акту; третій – можливості договірною регулювання відносин між державою та громадянином.

Загальновизнаним є те, писав В. М. Гессен, що урядова влада не обмежується реалізацією норм, а й створює норми, обов'язкові постанови, які видаються різними органами – як адміністративними, так і органами самоврядування» [73, с. с. 25-26]. І.С. Гриценко, провівши аналіз праць дослідників питань діяльності публічної адміністрації того часу вказує на такий розвиток теорії підзаконного нормативного акту: в таких актах, на відміну від закону, можуть бути враховані певні територіальні та часові умови застосування останніх [71, с. 144], вони можуть забезпечити безперервність адміністративної роботи [74, с. 64-65], вирішити невідкладні питання [75, с. 34; 72, с. 31].

Необхідно відмітити і напрацювання В. В. Івановського щодо кола суб'єктів залучених до видання підзаконних нормативних актів, якими вчений визнавав урядові органи (загально державні адміністративні органи

та місцеві адміністративні установи) та громадські органи [71, с. 127]. Як було показано у попередньому підрозділі через століття такі умовиводи не лише не втрачають актуальності, однак і потребують подальшої наукової розробки, зокрема у частині визнання органів професійного самоврядування надавачів публічних послуг суб'єктами підзаконної нормотворчості.

Щодо видів правових форм діяльності публічної адміністрації, то започаткування їх поділу на нормативні та індивідуальні акти простежується у праці І. Т. Тарасова «Нариси науки поліцейського права», де поставлено питання про поділ виконавчої влади на розпорядчу та примусову, що виявляло основні уявлення про функції виконавчої влади [76, с. 96], та вказано на відмінності поліцейського розпорядження та припису, їх співвідношення як нормативного та індивідуального правових актів [77, с. 101; 78, с. 35; 79, с. 10-12].

В. В. Івановський розрізняв форми публічно-правових відносин за вільної згодою (вступ на державну службу) та примусові (стягнення податків) [78, с. 123; 71, с. 350 - 353]. Такий підхід пропонується із сьогоденні у класифікації видів адміністративних провадження на сприяючі та втручальні.

Резюмуючи викладене вкажемо, що вченими-адміністративістами кінця XIX – початку XX сторіччя обґрунтовано доцільність надання нормотворчих повноважень центральним та місцевим органам виконавчої влади, а також ОМС та громадським органам. Вказано на дві складові виконавчої влади, які повинні отримувати відмінні правові форми: розпорядницька та примусова. Закладено підґрунтя для наукового осмислення відмінностей між нормативним та індивідуальним актом та власне необхідності розширення обсягу останнього шляхом надання правової форми не лише рішенням про застосування заходів примусу, однак і актам сприяння.

Значний внесок у розвиток теорії правових форм діяльності публічної адміністрації зроблено А.І. Єлістратовим, зокрема, обґрунтовано систему публічно-правових актів та визначено їх співвідношення із приватноправовими актами, доведено категоріально-узагальнююче значення родового поняття юридичного акту, закладено основу для сучасно уявлення про види форм публічного адміністрування: правові та організаційні. Так, вчений вказував, що від юридичних актів в діяльності державних установ варто відрізнити матеріальні акти або фактичні операції, що не мають специфічного характеру волевиявлення, спрямованого на юридичний наслідок [44, с. 159].

Вивчення актів управління, тобто всіх актів публічної адміністрації незалежно від їх юридичної функції, А.І. Єлістратов вважав спеціальним завданням адміністративіста [44, с. 159].

Усі акти управління залежно від виконуваних юридичних функцій поділено на нормативні, адміністративні та юрисдикційні [44, с. 159]. Вперше було акцентовано увагу на відмінностях нормативних актів, що відносяться переважно до самих адміністративних установ, та тих, що стосуються громадян [44, с. 169].

Детально вивчено юридичну природу адміністративного акта як акта управління, спрямованого на індивідуальне регулювання, встановлення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин чи станів [44, с. 172]. «Адміністративний акт виражає волю спрямовану на настання юридичних наслідків, і цим відрізняється від матеріальних актів або фактичних операцій, необхідних для функціонування публічної служби. На практиці встановлення точної межі між адміністративними та матеріальними актами викликає певні складнощі внаслідок їх тісного зв'язку. Виконання кожної публічної задачі вимагає складного комплексу юридичних та матеріальних актів, причому як перші так і другі можуть викликати настання юридичних наслідків. Однак, юридичний акт викликає відповідні наслідки безпосередньо» [44, с. 182]. Вчений наводить приклад

розмежування відповідних адміністративних та матеріальних актів у поліцейській діяльності, де постанова про арешт особи є актом юридичним, а фактичне затримання – матеріальним [44, с. 182]. В уявленнях про діяльність владних суб'єктів початку ХХ сторіччя таке розмежування дійсно було обґрунтованим, однак сучасні уявлення про принципи діяльності публічної адміністрації, в тому числі законність та верховенство права, не дозволяють вести мову про окремі фактичні дії щодо особи як позбавлені правової форми. Аналіз сучасних навчальних видань з адміністративного права свідчить про подальший розвиток ідей А. І. Єлістратова щодо розмежування адміністративних актів та фактичних дій, однак не враховує, що держава встановлює вимоги не лише до процедури окремих фактичних дій по застосуванню заходів адміністративного примусу, однак і змісту дій по їх виконанню. Відповідно, важливими та необхідним є відмежування актів-дій, як таких, що викликають настання юридичних наслідків безпосередньо, фактичних дій, що мають правову форму (проведення перевірок), та фактичних дій, що не викликають настання юридичних наслідків (інформування населення, надання довідок, адміністрування реєстрів). Власне на виокремлення названих двох підвидів фактичних дій нас орієнтують і автори таких видань, зазначаючи, що фактичні дії можуть або не створювати безпосередньо нового юридичного положення, не змінювати наявних правовідносин або стають вагомими умовами для настання зазначених правових наслідків незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [3, с. 182].

Відмінність між адміністративним та юрисдикційним актом, А. І. Єлістратов вбачав у тому, що перший спрямований на утворення нових юридичних відносин і станів, тоді як другий предметно спрямований на вивчення та оцінку вже здійснених дій та існуючих фактів. Незважаючи на те, що і юрисдикційний акт викликає зміни у правовому статусі особи, однак такі юридичні наслідки є лише його можливим

наслідком, однак не завданням, на відміну від адміністративного акту, основним завданням якого є встановлення, зміна та припинення правовідносин [44, с. 184]. Ідея розмежування адміністративних і юрисдикційних актів наявна і в працях О. В. Євтіхеева: «Якщо метою акта є виконання якої-небудь дії, то такий акт є адміністративним, якщо ж формування кого-небудь логічного висновку відносно справи, вирішення спору – то юрисдикційним. Не можуть бути визнані юрисдикційними акти, які хоча і містять логічні висновки, однак не мають на меті вирішити справу остаточно, тим самим викликати юридичні наслідки» [80, с. 60].

Фактично сучасні уявлення про індивідуальні акти публічної адміністрації як рішення [81, с. 15], відображає лише одну зі сторін впливу публічної адміністрації на індивідуально конкретні відносини та стани і залишає поза увагою іншу, не пов'язану з оцінкою подій, однак спрямовану на встановлення правовідносин юридичну діяльність. Названа колізія зумовлює панівні уявлення про правозастосовний характер індивідуальних актів, що, як буде показано у наступних підрозділах, не відповідає ані сучасній теорії права, ані потребам практики. Зокрема в останніх наукових працях зустрічається твердження про адміністративні послуги як форми діяльності публічної адміністрації [82, с. 73-75]. Такі підходи дослідників зумовлені штучним обмеженням змісту індивідуальних актів в науці адміністративного права. Поза як використання концептуальних уявлень А.І. Єлістратова та О.В. Євтіхеева дозволяє розглядати адміністративні послуги змістом діяльності публічної адміністрації, правовою формою якого доцільно розглядати індивідуальний акт публічної адміністрації.

Важливе зауваження з цього приводу зроблено М.М. Коркуновим. Вчений вказував, що розпорядження можуть містити як односторонні владні веління, так і веління обумовлені бажанням того, на кого вони спрямовані. Такими ознаками володіють рішення про призначення посадових осіб, надання концесій, дозволів на вчинення дій (діяльності),

здійснення яких не можливе без санкціонування владним суб'єктом. Такі види актів відмежовано від публічно-правових угод, зокрема і на підставі того, що дослідником заперечувалась принципова можливість договірною регулювання відносин між суб'єктами владних повноважень і громадянами. Однак, висновки вченого щодо природи вищеназваних актів є актуальними для остаточного вирішення питання про зміст правових форм адміністративних послуг. М. М. Кокунов доводив, що окремі акти державних органів обумовлені наявністю бажання та волевиявленням зацікавлених осіб, що, однак, не обумовлює відсутності в таких актах державно-владного характеру. Тому в таких актах передбачається прохання з боку підвладного суб'єкта, з іншого – санкціонування, дозвіл, задоволення прохання владним суб'єктом [83, с. 41]. Насправді, висновки М. М. Коркунова сприяють усвідомленню сутності та додатково обґрунтовують відмінності між адміністративними актами та актами управління, і можуть бути використані при розробці наукового поняття та легальних дефініцій таких актів.

Вчені цього періоду значну увагу приділяють питанням законної сили актів адміністрації та їх стійкості, як необхідної умови їх регулюючої дію у публічних відносинах та головної ознаки правової держави. Розрізняють формальну та матеріальну закону силу адміністративних актів. Формальна законна сила полягає у неможливості відміни та зміни акту після завершення строків для його оскарження, матеріальна – у неможливості змінити чи відмінити акт адміністрацією самостійно (А.І. Єлістратов) [44, с. 187] обов'язковість змісту акту, неможливість ігнорувати данні, встановлені актом (О. Ф. Євтіхєєв [80, с. 70]).

О. Ф. Євтіхєєв розробляє теорію законності та юридичної сили адміністративних актів, меж та впливу останньої на інший суб'єктів публічного права, поняття та процедур відміни і перегляду адміністративних актів [80, с. 74] Загалом висновки вченого

імплементовані та використовуються сучасною теорією адміністративного права.

Широке трактування публічно-правових актів, дозволяло вченим допустити можливість договірної регулювання публічних правовідносин за участі громадян. Так, А. І. Єлістратовим уточнено, що на відміну від юрисдикційного, адміністративний акт може бути як одностороннім волевиявленням, так і угодою між посадовими особами та громадянами [44, с. 184].

Вченим констатується існування договірних актів в адміністративному праві та вказується, що загалом визнається можливість укладання публічно-правових договорів, в той час як можливість використання правової форми адміністративного договору як угод між громадянами та посадовими особами адміністрації, отримує критику внаслідок нерівності їх положення, та можливість адміністрації лобіювати власні інтереси, нав'язувати волю під час визначення істотних умов договору, наприклад концесії [44, с. 192-193]. Резюмуючи А. І. Єлістратов обґрунтовує теоретичні та практичні аспекти можливості і доцільності існування адміністративного договору як регулятора відносин між адміністрацією та громадяни.

Цікаве зауваження зроблено і щодо інших форм договірної регулювання, що сформувались у німецькій доктрині адміністративного права кінця ХІХ – початку ХХ сторіччя. Мова йде про «угоди»: «Якщо в договорі контрагенти домовляються про взаємні послуги, здійснюють розподіл функцій між собою, то «угода» виконує констатуючу функцію відносно третіх осіб – визначає їх права та обов'язки» [44, с. 192-193]. Найбільш широко цим поняття оперує Георг Еллінек, який вважав угодою кожен державний акт (закони, судові та адміністративні акти), який вимагає для своєї сили узгодженої волі кількох осіб та при цьому позбавлений розподільчого характеру договору [84, с. 196]

Відмітимо, що становлення та розвиток теорії адміністративного договору неодноразово розглядався у працях вчених дослідників [85, с. 213; 86, с. 23], тому лише вкажемо на таку особливість: питання договірної врегулювання відносин публічної адміністрації із фізичними і юридичними особами активно обговорюються у періоди формування та відродження демократичних засад їх взаємодії. Так, політичні реформи передреволюційної Російської Імперії призвели до зародження у працях А. І. Єлістратова концепції такого договору в доктрині адміністративного права. У радянський період його розвитку погляди вченого змінюються в частині родової приналежності адміністративного договору, який розглядався специфічним різновидом правового акту управління, однак не його аксіологічного значення для реалізації державної політики, яке вчений вбачав у можливості враховувати зростаюче політичне самоусвідомлення мас, свої життєвих і професійних інтересів. Він відмічав, що володарювання, яке не враховує волю підвладних є безґрунтовним [44, с. 201]. У короткий період НЕПу погляди вченого були поділені В.Л. Кобалевським [87, с. 165]. Принципово відмітити, що вчені розглядали адміністративний договір саме як правову форму відносин держави із громадянами.

У подальшому договірні регулятори також ставали предметом наукового розгляду та практичного застосування, однак лише у відносинах між державними органами [88, с. 45-46], та в окремих питаннях управління державним майном.

У попередньому підсумку дослідження концептуальних уявлень про правові форми публічного адміністрування у дореволюційній науці адміністративного права можемо стверджувати про їх новаційність і прогресивність для тогочасного суспільного ладу Російської Імперії. Головне досягнення науки адміністративного права полягало у створенні фундаменту наукової концепції правових форм публічного адміністрування. Було обґрунтовано поняття та види нормативних та

адміністративних актів, зроблено висновок про необхідність розмежування діяльності публічної адміністрації за ознакою настання юридичного наслідку, сформульовано ознаки їх чинності та юридичної сили, обґрунтували можливість застосування договірних форм для регулювання публічних правовідносин, в тому числі і з громадянами.

Особливу цінність цим дослідження надає акцентоване значення правової держави для подальшого розвитку науки адміністративного права, перегляду її функцій та завдань у взаємодії із суспільством та конкретною особою. Дослідження російських дореволюційних вчених ґрунтувались на досягненнях західноєвропейської науки. Широке поширення отримали міжнародні наукові конференції, велись наукові дискусії з проблем індивідуальних актів. Такий взаємозв'язок лише зміцнював і сприяв розвитку юридичних наук, в тому числі і з адміністративного права. Після жовтневих подій 1917 року в Росії створюється радянська держава і право [66, с. 8], що значно вплинуло на розвиток концептуальних уявлень про правові форми публічного адміністрування.

В перші роки після революції 1917 року з являється низка робіт А. І. Єлістратова, М. Д. Загрянцева, М. П. Карадже-Іскрова, В. Л. Кобалевського присвячених формам адміністративної діяльності [66, с. 43].

Напрацювання вчених, що були закономірним продовження їх наукового доробку часів Російської імперії, найяскравіше ілюструються положеннями Адміністративного кодексу Української Соціалістичної Радянської Республіки (далі – АК УСРР), що був прийнятий 1927 року. Новаційний характер положень для тогочасного державного режиму на теренах України унеможливив практичну реалізацію його положень не зважаючи на те, що офіційно АК УСРР був відмінений лише у 1985 році [89, с. 21-23; 90, с. 106]. В той же час цікаво відмітити такі його положення. Так, в основу процедур реалізації повноважень органів влади

вперше було введено поняття інтересу та принципи транспарентності його забезпеченні «Заходи, здійснювані в адміністративній царині, повинні відповідати інтересам трудящих і за всіх можливих випадків здійснюватися з участю відповідних організацій трудящих. Органи, що ці заходи здійснюють, про свою діяльність дають звіт трудящим.» [91, с. 55] або «Загальні адміністративні заходи повинно здійснювати висвітленням та поясненням мотивів, що викликали їх вжиття, на широких зборах трудящих та їх організацій, а так само через адміністративні секції міських і селищних рад та адміністративно-впорядчих комісій сільських рад.» [91, с. 58-59].

В АК УСРР були встановлені загальні правила вчинення правових актів адміністрацією. Правові акти нормативного характеру були об'єднані терміном «адміністративні акти», серед яких розрізняли: 1) інструкції; 2) обіжники; 3) обов'язкові постанови. Інструкції та обіжники були актами виконавчої влади центрального рівня, обіжники – місцевої (округових і районних виконавчих комітетів, їх президій і міських та селищних рад). Відмінність між зазначеними термінами полягала у тому, що обов'язкова постанова була видом нормативного акта, який стосувався громадян, встановлюючи для них певні права і обов'язки, тоді як обіжник та циркуляр був адресований посадовими особам та установам, визначаючи правила їх діяльності [92, с. 10-12; 72, с. 56].

П. 13 та 14 Поділу II визначали, що: «Змістом інструкції є загальні пояснення підлеглим урядовим особам та установам того, як запроваджувати в життя той чи інший закон або постанову радянської влади, або пояснення їх змісту, а також подання додаткових правил до законів і постанов в межах, ними встановлених. Предметом обіжників є окремі з'ясувальні та директивні вказівки урядовим особам або установам, дотичні їхньої урядової роботи» [91, с. 18-21]. Якщо інструкції видавались з метою організації виконання нормативних актів вищого рівня, та обіжники було формою розпорядництва, коли норма права створювалась з

метою виконання покладених завдань і функцій.

Відповідно до п. 28 обов'язкові постанови діяли в межах певної території (округу, району, міста, села), видавались на розвиток і на виконання, мали обов'язків характер і встановлювали: а) будь-які обов'язки для всієї людности даної території або для окремих груп людности, б) відповідальність за зламання або невиконання цих обов'язків адміністративним порядком, а за випадків, окремо встановлених у законі, - судовим або дисциплінарним порядком.

Було передбачено і порядок оприлюднення нормативних актів, у випадку якщо : «Інструкції, обіжники та обов'язкові постанови, виходять за межі регулювання внутрішньої діяльності народних комісаріатів, прирівняних до них центральних установ та підвідомчих їм органів і стосуються прав та обов'язків людности, громадських організацій, державних установ і підприємств різних урядництв»[91, с. 25-26].

Індивідуальні акти розглядались у Поділі III, де вказувалось на можливість видання постанови про застосування заходів адміністративного впливу, постанови про безспірне стягання з неплатія належних з нього платежів, постанови про виконання коштом зобов'язаного, акт про реквізицію, постанови про реєстрацію статутів товариств та спілок, застосування практичних заходів впливу (трус, виймання, застосування зброї, примусове стягання з майна неплатія арештом, описом та прилюдним продажем.) тощо. Звернемо увагу на достатньо-детальний опис процедур прийняття / вчинення відповідних індивідуальних актів, виконання зобов'язаними особами, а також встановлення можливостей їх оскарження.

Однак ці положення мали декларативний характер. Як зазначає С. В. Петков, радянське право при своєму становленні на початку 20-х років XX століття категорично відмовилось від цивілізаційних надбань в побудові власної правової системи. Відтак, 70 років воно обслуговувало адміністративно-командну систему державного управління і цілком

задовольняло потреби тогочасного суспільства [93, с. 42; 94, с. 89].

У 1925 році у Празі виходить фундаментальна робота «Право Радянської Росії» за редакцією М. М. Алексєєва та М. С. Тімашева, що відображала реальні погляди наукової спільноти на правові форми державної діяльності. Вчені вказували, що категорія закону взагалі не може бути застосована до радянського права. На практиці відсутні відмінності від законів та указів. Один декрет може бути відмінений іншим декретом без будь яких особливих умов та незалежно від місця у ієрархії державних органів видавника. Між центром та місцевими органами управління відсутній чіткий розподіл правотворчих функцій. Загалом, вести мову про правову форму діяльності державних органів того періоду взагалі не доцільно, оскільки радянське право було вираженням нічим не зв'язаної та необмеженої сили, що диктувала свою волю та змінювала її залежно від інтересів та потреб володарюючих груп. [93, с. 41; 66, с. 147].

У Країні Рад було зроблено спробу винайти «інше право», основою якого стала партійна ідеологія вища за закон, а держава регулювала всі сфери суспільного життя. У такій тоталітарній системі право не лише втрачало своє природно-цілісне значення регулятора суспільних відносин, а й перетворювалося на інструмент впливу державної влади (точніше – групи партійних функціонерів, які узурпували владу та створили ієрархічну бюрократичну піраміду) на громадян. В той же час пересічна людина мала відчуття, що держава повністю забезпечує всі її потреби. Людина розчинялась в державі, перестаючи бути індивідом [15, с. 6].

Безпідставна критика, репресії проти талановитих вчених, обмеження та розрив зв'язків зі світовою наукою стали тим фоном, на якому відбувався розвиток науки того часу [66, с. 37].

Загалом, розвиток наукових уявлень про правові форми діяльності держави в довоєнний період був призупинений внаслідок становлення ідеології командно-адміністративної держави, офіційної заборони адміністративного права у 1928-1936 рр. [95, с. 201], однак отримав

відродження у повоєнні роки. Так, з'являються дисертації з теорії адміністративного права І. І. Євтіхеева «Види та форми адміністративної діяльності» (1948) [96, с. 143] та С. С. Студенікіна «Норми адміністративного права та їх застосування (1949) [97, с. 38], Н.Г.Салищевой «Нормативні акти радянського державного управління» (1964) [98, с. 42], Є. Старосцяк публікує монографію «Правові форми адміністративної діяльності» [99, с. 65], а Р. Ф. Васильєв створює навчальний посібник «Правові акти органів управління» [100, с. 126], а згодом і формує рукопис дисертації на здобуття наукового ступеню доктора юридичних наук «Акти управління (поняття та юридичні властивості)»

І. І. Євтіхеев та С. С. Студенікін виділяли дві правові форми адміністративної діяльності: видання нормативних актів управління та індивідуальних актів, до яких відносили ті, що пов'язані із застосуванням заходів примусу [96, с. 238; 101, с. 116]. Окрему увагу автори звертали на обов'язкові постанови (рішення), як особливу групу нормативних актів, що видавались уповноваженими на те державними органами і якими встановлювались для всього населення або окремих його груп, підприємств, установ, організацій ті чи інші обов'язки, невиконання яких тягнуло застосування відповідальності в адміністративному або судовому порядку.

У 80-х роках ХХ століття Р. Ф. Васильєвим було здійснено ґрунтовне дослідження форм управлінської діяльності та закладено основи їх теоретичного розуміння у перші роки незалежності України. Вчений вказував на багатоаспектність поняття «форми управлінської діяльності», зокрема зазначав про його застосування у таких значеннях: способи вираження змісту управлінської діяльності; способи реалізації, прояву та вираження на зовні методів управління; зовнішнє практичне вираження функцій управління в конкретних діях; зовнішнє організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарата державного управління;

виділені в самостійні групи, споріднені за характером, однакові або схожі у своєму зовнішньому прояві дії; системи внутрішньо взаємопов'язаних способів здійснення функцій державного управління тощо. [102, с. 191-192]. До форм управління дослідником віднесено такі: видання нормативних актів управління та їх реалізація; встановлення норм права, застосування норм права; видання індивідуальних актів управління, укладення адміністративних договорів; вчинення інших, юридично значимих дій; організаційна робота, здійснення конкретних організаційних дій та суспільно-організаційної діяльності; здійснення матеріально-технічних операцій; цивільно-правові угоди; застосування заходів примусу [102, с. 191-192].

Зауважимо, що вченим зроблено спробу дослідити усі види активності суб'єктів владних повноважень з точки зору права, незалежно від того чи зумовлювали такі їх дії настання юридичних наслідків, зокрема у державному управлінні.

Є. Старосьцяк одним із перших поставив питання про діалектичний взаємозв'язок завдань, організації і форм адміністративної діяльності. Вчений вивчає питання нормативних актів місцевих адміністративних органів, адміністративних актів та реалізації в них адміністративного розсуду, торкається окремих питань їх процесуальної форми в тому числі порядку видання, контролю за виконанням, умов чинності, пропонує до обговорення питання договору як форми адміністративної діяльності, обґрунтовує правовий характер адміністративної діяльності, здійснюваної в формі суспільно-організаційних дій [99, с. 83].

Н. Г. Кануннікова зазначає, що найбільш повне висвітлення питання правових форм державного управління отримало в монографії «Методи та форми державного управління», за редакцією А. Є. Луньова (1977 рік), де вперше розглядалися функції і методи, як зміст управління, та форми управлінської діяльності як їх конкретне вираження в діях органів і інших суб'єктів управління, запропоновано їх поділ на правові (встановлення та

застосування норм права) та неправові (здійснення організаційних дій та виконання матеріально-технічних операцій) [103, с. 76; 79, с. 15].

Цей період характеризується і відродженням інтересу до адміністративного договору як засобу регулювання як вертикальних так і горизонтальних адміністративних правовідносин, який насамперед варто варто пов'язати з працями В. І. Новосьолова [104, с. 45] та Ц. А. Ямпольської [105, с. 18]. В цей період обґрунтовується можливість правової форми управлінських дій мати одночасно ознаки як влади-підпорядкування, так і юридичної рівності [104, с. 47], а підпорядкування однієї сторони владним розпорядженням іншої, не означає свавілля, однак навпаки вимагає підвищеної відповідальності за виконання зобов'язань суб'єкта наділеного владними повноваженнями [105, с. 20-21].

Із набуттям незалежності соціалістичних республік питання адміністративного договору почали досить активно обговорюватись у наукових колах, а з прийняттям 06.07.2005 КАС України його поняття легітимоване у законодавстві України.

Характеризуючи період розвитку уявлень про інструменти діяльності публічної адміністрації з 1938-по 1989 роки І. В. Патерило вказує на тенденцію до заперечення досягнень науковців, які працювали у межах попередніх часів. Такий підхід негативно позначився на якості наукових розробок в окресленій сфері. Для цього періоду була характерна відсутність єдності розуміння сутності, видів, значення актів управління; плюралізм підходів до формування понятійно-категоріального апарату інституту інструментів діяльності публічної адміністрації; нерозробленість процедурних аспектів застосування юридичних актів суб'єктами управлінської діяльності, що, зрештою, не дало змоги радянським авторам сформуванню завершеної концепції інституту інструментів діяльності публічної адміністрації [106, с. 32]. Однак саме в цей період були закладені такі основні положення теорії форм державного управління як їх поділ за ознакою юридичних наслідків на правові та неправові, розуміння як

зовнішнього вираження управлінської діяльності державних органів, закладено основу для подальшого розвитку теорії адміністративного договору. Загалом, наведені положення стали основою для формування поглядів на зміст та види форм державного управління, а згодом і публічного адміністрування, у незалежній Україні.

Сучасний етап розвитку концептуальних уявлень про правові форми публічного адміністрування характеризується значною увагою до проблем процедурних форм діяльності публічної адміністрації. Як зазначав професор В.Б. Авер'янов, процедурна форма – це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, оскільки в адміністративному праві відповідної процедурної форми потребує застосування не тільки санкцій, а й диспозицій будь-якої матеріальної норми. У протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду в стосунках з іншими учасниками адміністративних правовідносин [107, с. 9]. Першою доктринальною працею у цьому напрямі стала дисертаційна робота О. В. Кузьменко «Адміністративний процес у парадигмі права» (2006 рік), вченою обґрунтовано поняття таких базових категорій як «адміністративний процес», «адміністративна процедура», «адміністративно-процесуальне право», «адміністративне провадження», та його структуру та види. Останнім надано детальну характеристику.

Вченою розмежовано поняття адміністративного процесу та адміністративної процедури: «явище процесу – це, передусім динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, а процедура – являє собою ні що інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою» [108, с. 138]. Не зважаючи на те, що процедуру визначено елементом процесу, одним з його невід'ємних атрибутів [108, с. 140-141], структуру останнього представлено наступним чином: «адміністративний процес» –

«адміністративні провадження» – «провадження по розгляду конкретної адміністративної справи». Структурними компонентами адміністративного провадження представлено як єдність родово-видових зв'язків від дії, етапу та стадії, де перший з названих елементів є найменшою одиницею, а останній відносно-відокремленою частиною провадження [108, с. 302].

Адміністративні провадження О. В. Кузьменко об'єднано за наявністю або відсутністю в них суперечки про право у дві групи: конфліктні (дисциплінарне провадження, провадження з розгляду звернень громадян, провадження про адміністративні делікти, адміністративно-позовне провадження) та неконфліктні (нормотворче, дозвільне, реєстраційне, контрольне, атестаційне провадження) [108, с. 315].

Наведені положення отримали статус доктринальних, однак були уточнені у зв'язку із розробкою теоретичної моделі адміністративної процедури. Зокрема В. П. Тимощуком у 2003 році було видано монографію «Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України» та надано визначення адміністративній процедурі як «як визначений законодавством порядок розгляду й вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ» [109, с. 195] Наведене визначення із певними уточненнями наводиться і іншими вченими та дослідниками. Так, О. С. Лагода у своїй дисертаційній роботі «Адміністративна процедура: теорія і практика застосування» (2007 рік) визначав її як «встановлений законом порядок розгляду та вирішення індивідуальних справ органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, який закінчується прийняттям адміністративного акта або укладанням адміністративного договору» [110, с. 116].

Відстоюючи позицію вузького розуміння адміністративного процесу, дослідник вказував на необхідність формування двох самостійних процесів: юрисдикційного (судового) та процедурного. Перший охопить

такі провадження, як: провадження у справах про адміністративні правопорушення, провадження з розгляду скарг на дії чи бездіяльність ОВВ чи ОМС, дисциплінарні провадження щодо державних службовців, а другий - з підготовки й ухвалення НПА; з підготовки й ухвалення індивідуальних правових актів; з укладення адміністративних договорів; реєстраційне та дозвільне; з реалізації контрольно - наглядових повноважень; з розгляду пропозицій та заяв громадян; установче; з діловодства [110, с. 118-119].

Дефініція, запропонована О.С. Лагодою, та обсяг розглянутого поняття, як уявляється, не узгоджені. Так, незважаючи на визнання адміністративної процедури як порядку розгляду і вирішення індивідуальних справ, до її обсягу включено підготовку й ухвалення нормативно-правового акту.

У більш пізніх роботах адміністративну процедуру, переважно у її розгляді у зв'язку із адміністративними послугами, визначають як встановлений законодавством порядок розгляду і вирішення адміністративним органом індивідуальних справ: 1) пов'язаних зі зверненням фізичних та юридичних осіб з метою реалізації своїх прав, свобод та законних інтересів [111, с. 128]; 2) з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [112, с. 14]; 3) спрямованих на прийняття владних управлінських рішень і реалізацію повноважень, не пов'язаних із розглядом спорів або застосування заходів примусу [113, с. 24]. Такий підхід пов'язує адміністративну процедуру виключно із зовнішноорганізаційною діяльністю органів публічної адміністрації, а у випадку застосування підходу О. С. Лагоди, В. П. Тимощука та Н. Л. Губернської обмежує лише регулятивними правовідносинами.

Більш широко до питання обсягу поняття «адміністративна процедура» підходить В. В. Галуцько. На думку вченого адміністративна процедура являє собою встановлений законодавством порядок розгляду і

розв'язання органами публічної адміністрації індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [114, с. 224].

За такого дефінування адміністративного процедури, її обсяг охоплюватиме не лише регулятивні, однак і охоронні правовідносини, що більш повно відображає предмет діяльності публічної адміністрації, однак не задовольняє потреби практики.

Визначення адміністративної процедури як встановленого законодавством порядку розгляду і вирішення індивідуальної справи фактичної ототожнює її із правозастовною процедурою, що як буде показано далі, не охоплює усієї сукупності видів юридичної діяльності публічної адміністрації та унеможлиблює її застосування в якості правової форми для суб'єктів делегованих повноважень.

Значний вплив на доктрину процесуальної форми діяльності публічної адміністрації справили напрацювання О.І. Миколенка [115, с. 46].

По-перше, вченим заперечується статичність адміністративної процедури: «Адміністративна процедура завжди знаходиться у динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. При такому підході адміністративна процедура залишається послідовністю дій, об'єднаних спільною метою, тобто поняттям «динамічним», але, як і будь-яка дія, набуває свого зовнішнього виразу у поняттях «статичних». Таким статичним поняттям вченим названо адміністративне провадження як елемент структури адміністративної процедури що являє собою врегульований нормами адміністративно-процедурного права порядок прийняття нормативно-правових актів управління та вирішення адміністративних справ [115, с. 46].

Структуру адміністративного процедури представлено традиційними поняттями дії, етапу, стадії та провадження, однак з іншим

обґрунтуванням, що дозволило усунути логічні суперечності у їх майже однаковому дефінуванні як сукупності послідовно вчинюваних дій. Так, найменшою одиницею адміністративної процедури як і в попередній дослідженнях названо дію, інші ж елементи структуровані ієрархічно відповідно до цілей, які ними досягаються. Відповідно оперативні цілі та завдання досягаються в межах етапу адміністративної процедури, тактичні – стадії, стратегічні – провадження. Заслуговують на увагу і пропозиції вченого щодо критеріїв визначення стадій адміністративної процедури, а саме видів процесуальні документи, які свідчать про вирішення поставлених завдань та досягнення намічених цілей, коло учасників та їх правовий статус [115, с. 48].

Вченим розмежовано поняття адміністративної процедури та адміністративного процесу на підставі відмінностей між адміністративно-процедурними та адміністративно-процесуальними нормами. Останні характеризуються такими особливостями: «завжди пов'язані з правозастосовною діяльністю та розглядом адміністративної справи; забезпечують високий рівень регламентації процедури, визначають не послідовність дій, однак і чітко окреслюють стадії адміністративної процедури, через визначення моменту початку та звершення такої стадії; визначають повноваження компетентних органів та права і обов'язки інших учасників, які необхідні для участі в адміністративній процедурі; встановлюють гарантії реалізації цих прав, обов'язків та повноважень в межах адміністративної процедури; визначають коло учасників на кожній стадії адміністративної процедури та наділяють відповідним правовим статусом, який може змінюватись зі зміною стадії процедури; встановлюють строки та непохитні вимоги щодо складання і змісту документів, які оформлюються в межах адміністративної процедури» [39, с. 20].

Відповідно, в уявленнях вченого, адміністративний процес є поняттям вужчим за адміністративну процедуру і є її різновидом, що передбачає більшу ступінь правової регламентації.

Загалом, погоджуючись з умовиводами вченого зазначимо, як і в попередніх дослідженнях процедурна форма діяльності публічної адміністрації пов'язується перш за все із правозастосовною діяльністю, однак беззаперечно цінним є включення вченим до її обсягу і нормотворчої діяльності публічної адміністрації. В той же час поза увагою залишені інші види діяльності публічної адміністрації, не пов'язані із прийняттям та застосуванням норм права.

На відміну від процесуально-процедурних, теорія матеріально-правових форм публічного адміністрування розвивається переважно у напрямі розробки теорії адміністративного договору та адміністративного акту. Серед комплексних досліджень, присвячених питанням теорії правової форми можемо вказати на дисертацій роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук І. В. Патерило («Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації» (2015 рік)» [106, с. 34], О. Ю. Салманової «Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України» (2016 рік) [116, с. 42] та прикладні дослідження, виконані на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, І. П. Яковлєвим («Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі», 2016 рік), Д. Ю. Медведєвим («Форми і методи публічного адміністрування у податковій системі України», 2018 рік) [117, с. 157], С. М. Мойсаком («Акти управління в системі джерел адміністративного права», 2011 рік [118, с. 22]), О.О. Мандюком («Індивідуальні адміністративні акти») [119, с. 114].

Вченими та дослідниками зроблено значний внесок у розвиток теорії правових форм публічного адміністрування, однак констатуємо їх зміщений вектор наукового пошуку, який якнайяскравіше демонструється на прикладі адміністративних актів.

Концепція адміністративного акта, яка сформована, у сучасній науці адміністративного права, стосується, переважно, зовнішньо організаційної діяльності публічної адміністрації, а іноді, і взагалі регулятивних правовідносин, або, ще детальніше – на відносин з надання адміністративних послуг. Загалом, за умови доопрацювання термінологічного апарату науки адміністративного права, такий підхід може бути визнаний доречним та виправданим. Однак, вкажемо на необхідність подальшого наукового осмислення і індивідуальних актів, що видаються у сфері внутрішньоуправлінської діяльності публічної адміністрації, а також тих індивідуальних актів, що видаються з метою реалізації правоохоронної функції держави, оскільки саме від їх якості залежатиме ступінь практичної реалізації європейських принципів публічного адміністрування, що, наразі, впроваджуються в Україні. Концентрація уваги вчених на відносинах публічної адміністрації із фізичними та юридичними особами свідчить про кардинальну зміну уявлень про характер таких взаємозв'язків в умовах впровадження людино центристських принципів публічного управління, що теоретично обґрунтовані вченими дореволюційного періоду та нівельовані під час радянського періоду розвитку науки адміністративного права, що була зосереджена перш за все на внутрішньо апаратних відносинах. В той же час розвиток і доопрацювання надбань вчених як дореволюційного, так і радянського періодів існування і розвитку науки адміністративного права, дозволять обґрунтувати цілісну, засновану на системному підході, концепцію правових форм публічного адміністрування, що охоплюватиме усі можливі, як існуючі, так і перспективні, форми волевиявлення у сфері публічних відносин.

Питання адміністративного договору розглядались у теорії адміністративного права не систематично, коли один з етапів розвитку його доктрини характеризувався поодинокими дослідженнями, а інший – значною активністю у вивченні теоретичних та прикладних проблем

використання адміністративного договору в діяльності публічної адміністрації. Так, кінець 1990 – початок 2000 років характеризувався наявністю поодиноких праць, присвячених проблемам адміністративного договору як формам державного управління та засобам управлінської діяльності (К.К. Афанасьєв, С.С. Скворцов)[120, с. 125; 121, с. 58], теоретичній конструкції адміністративного договору (А.М. Колокольцев, О.С. Ротенберг, А.В. Дьомін) [122, с. 10; 123, с. 15; 124, с. 55], його використанні в діяльності органів внутрішніх справ (О.А. Абдурахманов) [125, с. 95]. Однією із фундаментальних праць, присвячених проблемам адміністративного договору стала дисертаційна робота Ж.В. Завальної «Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування» [85, с. 126]. Вченою зроблено вагомий внесок у розуміння співвідношення правового та договірної регулювання публічних правовідносин, визначено ознаки адміністративного договору, здійснено їх систематизацію та встановлено підстави та межі застосування таких договорів. Наведена робота стала основою для формування та вдосконалення теорії адміністративного договору, в тому числі і у працях С. М. Ольховської [126, с. 11], О. М. Ілюшик [127, с. 13], О. О. Маркової [128, с. 151], Н. Р. Поліщук [86, с. 142], А. М. Гуд [129, с. 112], І. В. Патерило [106, с. 163].

На сьогодні кожне дослідження при висвітленні питань форм публічного адміністрування звертає увагу на можливість та перспективи використання адміністративного договору.

В той же час, оновлення уявлень про предмет адміністративного права, в тому числі обґрунтування необхідності включення до нього питань управління публічним майном, прийняття ряду законодавчих актів, в тому числі нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) вимагають проведення ревізії усталених уявлень про сутність та межі договірної регулювання публічних відносин.

Дослідниками пропонується і ряд нових правових форм публічного адміністрування, зокрема, акти-плани, автоматичні правові наслідки, ведеться дискусія щодо місця серед понять теорії правових форм публічного адміністрування юридично значимих та фактичних дій, здійснюються пошуки адекватної форми для адміністративних послуг. Стрімкий розвиток технологій додає складностей в осмисленні правової природи державної діяльності, що здійснюється в електронній формі, з використанням цифрових технологій, засобів автоматичної фіксації дій тощо.

За таких умов досить природною є розбіжність поглядів вчених на сутність, зміст та види, термінологічне позначення правових форм публічного адміністрування, співвідношення адміністративної процедури та адміністративного процесу, змісту та обсягу поняття адміністративного акту, незначна увага до проблем нормативних актів публічної адміністрації, сталі підходи до дослідження адміністративного договору.

Все це призводить до неузгодженостей термінологічного апарату, розбалансування ієрархічних зв'язків у системі правових форм публічного адміністрування, відсутності єдиних підходів у законодавстві до поняття та можливостей використання правових форм публічного адміністрування.

Однак, сфера державної діяльності є безкінечно змінюваною, «мінливою» у просторі та часі, а будь-яка теорія, що намагається встановити нерухомі та постійні межі цієї діяльності є безпідставною і безплідно [70, с. 66]. Відтак дослідження правових форм публічного адміністрування в Україні має базуватися та враховувати розроблені теоретичні концептуальні моделі розуміння форм зовнішнього вираження управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень та виходити з нагальних та перспективних потреб, які виникають в процесі модернізації системи публічного управління та адміністрування. З цих позицій, на нашу думку, зазначені дослідження мають, зокрема, зосереджуватися на таких трьох важливих аспектах даної проблеми: 1) вивчення правової форми

публічного адміністрування з позицій системного підходу, що дозволить усунути логічні, семантичні та термінологічні неузгодженості та протиріччя у матеріальному та процедурному аспектах зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації; 2) розвиток теорії правового акту публічного адміністрування, основи якої були закладені вченими-адміністративістами кінця XIX – початку XX сторіччя, однак внаслідок дискретності розвитку радянського адміністративного права та наслідування концептуальних положень останнього сучасною наукою адміністративного права, використовуються лише в частині формування юридичних конструкцій окремих правових форм публічного адміністрування; 3) вдосконалення теорії процедурної форми діяльності публічної адміністрації, розробка якої, незважаючи на численну кількість праць вчених-сучасників, не втрачає актуальності внаслідок значних розбіжностей підходах до структурних та функціональних зв'язків її основних понять та категорій.

1.3. Правова форма як інтегративна категорія науки адміністративного права

Правова форма є однією із категорій науки, що максимально узагальнює особливості регулювання суспільних відносин, у зв'язку з чим набула значного поширення при дослідженні державно-правових явищ. В той же час, зважаючи на наявність лише поодиноких загальнотеоретичних наукових досліджень, присвячених правовій формі в системі понять теорії права (Ю. Б. Батурина) [130, с. 86], правовим формам діяльності держави в регулюванні суспільних відносин (Г. М. Бистрик) [131, с. 22], варто вказати на скоріш інтуїтивне використання у галузевих юридичних науках категорії «правова форма» як зовнішнього вираження діяльності певного суб'єкта права з реалізації його функцій та завдань.

Аналіз загально теоретичного та галузевого використання конструкції правової форми виявляє логічні суперечності розуміння її аксіологічних, онтологічних та гносеологічних аспектів. Так, в теорії права до правових форм реалізації функцій держави відносять правовстановлюючу, правозастосовну, правоохоронну, установчу, контрольню-наглядову [132, с. 85], чітко корелюючи основні напрями державної діяльності із формою її здійснення, в той час як в теорії адміністративного права такими називають нормативні та індивідуальні акти управління, адміністративні договори, юридично значимі дії, тим самим підкреслюючи матеріальний, статичний зміст правової форми, і фактично розглядаючи документи та дії як форми застосування норм права, а іноді, навпаки, спираючись на те, що правовою формою опосередковано саме діяльність акцентують увагу на процедурному моменті (у такому випадку правовою формою називають прийняття індивідуального акту управління, укладання адміністративного договору та таке інше).

Крім того і теорія права, і теорія адміністративного права не виробили уніфікованих підходів до розуміння змісту та структури названих правових форм. На сьогодні навряд чи можна вести мову про уніфіковані процедури здійснення контролю, прийняття управлінських рішень, застосування санкцій правових норм тощо.

Розробка конструкту правової форми ускладнена і семантичним сприйняттям категорії «форма», яка має різне пізнавальне, смислове навантаження стосовно різних проявів права. Так, у значенні пристрою, шаблону, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду, поняття «форма» може бути застосоване до форм права як способів зовнішнього вираження та закріплення правових норм. Розуміння форми як типу, будови, способу організації чого-небудь може бути використане для позначення системи права та її складових. Використовується також у праві і значення форми як способу здійснення,

виявлення будь-якої дії для позначення форм реалізації норм права (таких як виконання, дотримання, використання та застосування) як основних засобів втілення приписів, заборон і дозволів у правомірній поведінці суб'єктів права. Значення форми як набору засобів для досягнення чогонебудь, може бути використано для позначення правових засобів, із яких складається механізм правового регулювання, правового впливу. Також застосовуються і визначення форми як суворо встановленого порядку у будь-якій справі - юридичної процесуальної форми [130, с. 126].

Все це зумовлює розгляд правової форми з загально філософських позицій з наступною екстраполяцією отриманих умовиводів на категоріальні властивості поняття правової форми діяльності.

У найзагальнішому вигляді, форма – спосіб існування, зовнішній прояв, структура змісту, який являє собою сукупність елементів, процесів, зв'язків, відносин, що утворюють даний феномен [133, с. 119], а. А.Б. Єлізаров, вказує, що форма і зміст нерозривні у тому сенсі, що не існує жодної матеріальної системи, у якій не було б змісту і форми, будь-яка форма має свій зміст, будь-який зміст виражений в якій-небудь формі, одне без іншого не існує. [134, с. 54]. В.Б. Ісаков висловлюється про те, що форма – це спосіб, вид об'єктивного відображення властивостей явища, значення якого полягає в упорядкуванні змісту, надання явищу певних ознак і характеристик [135, с. 96].

В історії філософії категорія форми тривалий час пов'язувалась із поняттям матерії як певним універсальним речовим субстратом, однаковим для усього свії природних предметів і процесів, а тому позбавлених будь-якої визначеності. Вперше, в якості самостійно категорії зміст з'являється у філософській системі І. Канта, а в більш розвинутій і чіткій формі – у Гегеля. Сутність різниці між матерією та змістом Гегель вбачав у тому, що зміст – це більш багатогранне та конкретне поняття; воно включає матерію і форму, змістом будь-якої речі є не матерія взагалі, а якісно-визначена, для кожного типу речей і процесів особлива, тобто

оформлена, матерія [136, с. 53]. Д.А. Керімов, за деякими виключеннями, підкреслював методологічне значення висновків Гегеля. Вчений вказував, що такий підхід дозволяє розглядати зміст права як більш високий ступінь його розвиненості, як більш глибоку залежність форми права від його змісту, як дійсний процес формоутворення в його різних фазах. Поняття змісту права включає не лише субстрат державної волі, однак і його певний внутрішній стан, складну систему зв'язків і відносин його компонентів як між собою, так і з зовнішнім середовищем, які характеризуються багатьма ознаками, спрямованістю, метою, перспективами. Саме цей момент змісту детермінує особливості тієї чи іншої правої форми, які іманентна специфічному стану змісту, який знаходиться у розвитку [137, с. 177].

Зауваження вченого вкрай важливе для розуміння змісту діяльності публічної адміністрації. Втілення у життя нормативних приписів, тобто субстрату державної волі є лише матерією, однак не змістом такої діяльності. Участь у формуванні адміністративного права, побудова правових зв'язків між публічною адміністрацією та невладними суб'єктами адміністративного права, забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на різні галузі суспільного життя – складає зміст публічного адміністрування з точки зору права. Звісно, власне зміст публічного адміністрування значно ширший, якщо прийняти його за ціле, то окреслені напрями діяльності публічної адміністрації – та з частин цілого, що становить предмет адміністративно-правового регулювання і може бути забезпечена засобами адміністративного права.

Наукові категорії, як найбільш загальні, фундаментальні поняття юридичної науки відіграють значну роль у пізнанні правових феноменів. На їх основі утворюються нові наукові поняття, теоретично осмислюються, екстраполюються дані досвіду, з'єднуються результати пізнання, досягнуті в різний час, різними способами [138, с. 327], а їх

сутність розкривається крізь призму аксіологічного, онтологічного та гносеологічного аспектів існування.

Аксіологічне значення правової форми як наукової категорії полягає у її здатності утворювати зв'язок правової матерії із явищами суспільного життя, що визнані державою як такі, що потребують правового регулювання[130, с. 20], можливості їх узагальнення та систематизації. Правової форми можуть набувати різні статичні та динамічні явища: суспільні відносини, суб'єкти, діяльність, правил поведінки, вона забезпечує існування юридичних фікцій. Ціннісний вимір правової форми вказує на відмінність її структури залежно від явища, що нею опосередковане. Так, правова форма суб'єкта виявлятиметься у його правому статусі, правова форма суспільних відносин у змісті прав і обов'язків їх учасників, правова форма діяльності у її процедурі та юридичних наслідках. Враховуючи небайдужість форми до змісту та їх діалектичні зв'язки, подальше дослідження доцільно будувати виходячи із найближчої до предмету дослідження правової матерії – правової форми діяльності.

Правова форма є категорією інтегративною, враховуючи виконання нею ще однієї функції - утворення каркасу всередині самого права, об'єднання різних елементів, що входять в право [130, с. 34]. Як справедливо зазначає А.П. Шептулін будь-яка форма є структурою того чи іншого матеріального утворення, явища речі. Ідеальні форми, які створюються людьми в процесі розвитку суспільного пізнання не є чистими формами, а містять у собі певний зміст, який відображає сторони та зв'язки зовнішнього світу [139, с. 192].

Зміст – визначений, тобто взятий у єдності зі структурою матеріальний субстрат, специфічний для даного роду явищ. Структура, внутрішня упорядкованість – необхідний компонент змісту. Із зміною структури, організації матерії, суттєво змінюється зміст об'єкту, його фізичні, хімічні та інші властивості. Форма, фіксуючи різноманітні

модифікації змісту, способи його існування та прояву, також володіє певною структурою [136, с. 102].

Відповідно структура правової форми діяльності – її іманентна властивість, яка, однак, не отримала належної розробки у юридичній науці.

Утворення зв'язку правової матерії із явищами суспільного життя та утворення зв'язків всередині самого права як функції правової форми можуть бути розглянуті як самостійні лише на рівні теорії права, на рівні ж галузевих наук вони знаходяться у нерозривному зв'язку. Встановлення стійкого та об'єктивно необхідного зв'язку між складовими елементами права власне і є тією властивістю, що дозволяє правовій формі забезпечити вплив елементів права на суспільні відносини, надати юридичного значення результатам діяльності їх учасників, забезпечити розвиток таких відносин, а в разі необхідності, і охорону за допомогою засобів державного примусу. Наведені міркування дозволяють визначати правову форму як категорію інтегративну. Правова форма діяльності в адміністративному праві легітимує діяльність органів публічної адміністрації у конкретних публічних відносинах, виражає її зовні, що дозволяє іншим суб'єктам скласти уявлення про таку діяльність та її результати [140, с. 98].

Поняття «правова форма діяльності» є окремим випадком правової форми. Як інтегральна категорія правова форма утворює системні зв'язки у правовій матерії та забезпечує зв'язок права із неправими явищами. В свою чергу правова форма діяльності виконує лише останню функцію. В той же час, застосування підходу від конкретного до абстрактного дозволяє використати запропоновані В. Горшеньовим ознаки правової форми діяльності для формування уявлення про правову форму. На думку вченого, правовою може стати будь-яка організаційна форма за умов, якщо вона набуває таких визначальних властивостей: здійснюється на основі виконання вимог закону та інших нормативно-правових актів; її результати

завжди зумовлюють певні юридично значущі наслідки або пов'язані з їх настанням [141, с. 9].

Ознакою правової форми діяльності варто визнати наявність у її структурі юридичної процедури. Так, В.В. Лазарєвим вказується, що правові форми діяльності держави являють собою діяльність, що пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій у строго визначеному законом порядку [142, с. 342]. О.Ф. Скакун зазначає, що такі форми - це організаційно-управлінська форма діяльності уповноважених на те суб'єктів, яка завжди пов'язана зі здійсненням юридично значущих дій (розглядом юридичних справ) у порядку, визначеному законом [143, с. 548]. На думку Г.М. Бистрик правові форми діяльності держави являють собою систему реалізованих уповноваженими органами державної влади у встановленому законом порядку юридично значущих дій та рішень організаційно-розпорядчого і управлінського характеру щодо забезпечення функцій держави в контексті державно-владного впливу на суспільні відносини [131, с. 4].

Наведені визначення містять вказівку на внутрішню – процедурну правову форму діяльності суб'єктів адміністративного права та зовнішню – матеріальну правову форму діяльності суб'єктів адміністративного права, яку утворюють здійснювані органами публічної адміністрації державно-владні дії та рішення. Вказуючи на процедуру як структуру правової форми діяльності ми розуміємо ідеальну модель майбутнього провадження по прийняттю матеріальної форми, що передбачає встановлення всіх її елементів - опис юридичного факту (фактичного складу), з яким пов'язується застосування процедури, права та обов'язки учасників процедури, стадії та етапи здійснення процедурних дій, види проміжних та підсумкових рішень, що приймаються в рамках процедури або за висновками, зробленими за результатами її застосування, і вимог до них [144, с. 8].

Онтологічний аспект розуміння правової форми як стійкого та об'єктивно необхідного зв'язку між елементами системи права вимагає вивчення її співвідношення із такою категорією як «форма права», що розуміється як сукупність визнаних конкретною державою офіційно-документальних способів зовнішнього виразу та закріплення правових норм [145, с. 178]. Поняття «форма права» тісно взаємопов'язане із поняттям «джерело права», однак не є йому тотожним. Якщо «форма права» показує, як зміст права організовано і виражено зовні, то «джерела права» - це витoki формування права, система чинників, що зумовлюють його зміст і форми вираження [146, с. 499].

С.І. Суслова аналізуючи підходи таких вчених як Д.А. Керимова, М.М. Марченка, О.С. Іоффе, М.Д. Шаргородського, вказує, що відмінність між формою права і правовою формою полягає в організації ними різного змісту – правового і не правового, відповідно [147, с. 39]. Аналогічних висновків доходить і Ю.Б. Батурина [130, с. 31]. Цікавим є висновки і М.І. Матузова та А.В. Малька щодо розуміння форми права як одного з компонентів «юридичної форми», більш вузького самостійного явища, що являє собою певний спосіб зовнішнього вираження права. Призначення цієї форми - упорядкувати зміст, додати йому властивості державно-владного характеру [140, с. 98].

Відповідно, правова форма та форма права позначають різні явища правової дійсності. Якщо форма права є способом вираження загальнообов'язкових правил поведінки, то правова форма є способом вираження та легітимації певної діяльності, яка може, однак не обов'язково, полягати у вироблені та видані таких правил. Більшу частку відносин, опосередкованих правовою формою, складає власне практичне застосування нормативних приписів шляхом видання індивідуальних актів управління, вчинення юридично-значущих дій, укладення та виконання адміністративних договорів [140, с. 99].

Правова форма не лише фіксує активність суб'єкта права, надає її результатам юридичного значення, однак і гарантує дотримання правил її здійснення, забезпечує засобами державного примусу [140, с. 99]. Отримуючи правову форму діяльність стає «гарантованою» державою. Так, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) встановлює відповідальність не лише за порушення правил поведінки, однак і за невиконання законних вимог уповноважених суб'єктів публічної адміністрації та окремих, інститутів громадянського суспільства (наприклад, статтею 185 КУпАП встановлено відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону) [148, с. 23].

Філософська наука визнає наявність у будь-якого явища внутрішньої і зовнішньої форми. Внутрішня форма – це внутрішня організація змісту, його структура, спосіб зв'язків елементів цілого. Зовнішня форма являє собою зовнішній образ явища, об'єкту, предмету, визначає їх межі та забезпечує зв'язок з іншими явищами об'єктами і предметами [79, с. 10-12]. Наведені філософські положення дають підґрунтя для виокремлення зовнішньої і внутрішньої правової форми та зовнішньої і внутрішньої форми права [140, с. 99].

На думку Ю.Б. Батуріної правова форма має дві складові: внутрішня правова форма, що може бути визначена як об'єктивний зв'язок між різними складовими елементами права та зовнішня правова форма – зв'язок права з неправими явищами, що потребують правової регламентації [130, с. 82]. В свою чергу розрізняють і внутрішню та зовнішню форми права - під внутрішньою розуміється структура права, система елементів (нормативні приписи, інститути, галузі). Під зовнішньою - об'єктивованим комплексом юридичних джерел, що формально закріплюють правові явища і дозволяють адресатам правових установлень ознайомитися з їх реальним змістом і користуватися ними [146, с. 558].

Внутрішня форма адміністративного права може бути представлена принципами організації певної діяльності (наприклад, принципи державної служби), структурою правового інституту (наприклад, структура норми адміністративного права, адміністративних правовідносин), джерелами адміністративного права. Зовнішня форма адміністративного права – являє собою формалізовані у нормах правила поведінки, в яких знаходять відображення названі джерела адміністративного права, закріплюються як юридично значимі певні дії та події (юридичні факти), права і обов'язки учасників адміністративних правовідносин, принципи тощо. В свою чергу внутрішня правова форма збагачує поняття «зовнішня форма права» процедурним моментом, визначаючи порядок прийняття, реалізації та втрати чинності конкретною формою права. Зовнішня правова форма може бути представлена у вигляді актів (актів-документів та актів-дій) діяльності суб'єктів адміністративного права, що визнаються юридичними фактами для виникнення, зміни та припинення правовідносин, прав та обов'язків їх учасників [140, с. 100].

Форма права позбавлена такої якісної характеристика правової форми як наявність нормативно встановленого порядку реалізації прав і обов'язків учасників правовідносин. Отримані висновки знаходять підтвердження і у напрацюваннях дослідників як проблем теорії права, так і адміністративного права [140, с. 101].

Так, процедурну складову як один із аспектів розуміння правової форми виокремлює Ю.Ю. Ветютнев. На думку дослідника юридична процедура носить характер впорядковуючого та організуючого ритму, що функціонально відповідає архаїчному ритуалу [149, с. 117]. Специфіка процедури полягає у тому, що вона, на відміну від інших видів юридичної форми, розташована не лише у просторі, однак і у часі, включає в себе не лише вербальні, однак і тілесні дії. Мова іде про утворення особливих хронологічних структур, що дисциплінують соціальний організм, а також мають легітимізаційний ефект [150, с. 59-60]. Варто зауважити, що

дослідником процедурна форма названа окремим видом правової форми, що може привести до розуміння її як беззмістовної, яка відображає лише формальні вимоги до порядку та строків вчинення певних дій. Враховуючи викладене більш послідовним уявляється підхід Д.В. Приймаченка [151, с. 251-252] та І.П. Яковлева [29, с. 100-103], які розглядають процедурну форму як внутрішню форму публічного адміністрування у державній митній справі. Так, за твердженням Д.В. Приймаченка внутрішнім способом устрою адміністративної діяльності є процесуальна (процедурно-процесуальну та процедурно-організаційну) форма, яка закладає програму, алгоритм діяльності, забезпечує порядок, цілеспрямований рух суб'єктів (митні органи, їх посадові особи) та учасників (громадяни та суб'єкти господарювання) цієї діяльності до певного, заздалегідь визначеного, бажаного результату [151, с. 251–252]. І.П. Яковлевим доповнено названий підхід в частині заміни терміну «процесуальна форма» на «процедурна форма» [29, с. 102], враховуючи сприйняття юридичного процесу як форми правосуддя і використання у науковій літературі поняття «процедура» для позначення порядку діяльності органів публічної адміністрації під час реалізації як регулятивних так і охоронних функцій [152, с. 19, 32-34].

Таким чином, наявність юридичної процедури – те, що відрізняє правову форму від форми права, дозволяючи першій виконувати функцію опосередкування та організації суспільних відносин, які визнані державою як такі, що потребують правового регулювання. Найяскравіше дана якість простежуються під час аналізу нормативно-правового акту публічної адміністрації. Як форма права НПА публічної адміністрації є лише зовнішнім оформленням змісту загальнообов'язкових правил поведінки, які офіційно встановлені (санкціоновані) державою [153, с. 326], якщо ж розглядати НПА як правову форму, то віднаходимо такі його властивості як здатність залучити до прийняття управлінського рішення інститути громадянського суспільства; виявити коло суспільних відносин, що

потребують правового регулювання; встановити зв'язок з іншими елементами системи права тощо [154, с. 102; 155, с. 67; 156, с. 141]. Важливою властивістю правової форми діяльності є здатність викликати настання юридичних наслідків. Як зазначає Ю.Ю. Ветютнев, правова форма є зовнішнім образом комунікації, що надає їй юридично значимий характер [149, с. 116], вона являє собою певне відношення права з явищем зовнішньої реальності і критерій відмежування права від неправу [149, с. 116].

Досліджуючи юридичні наслідки як одну із ознак правової форми варто звернути увагу на різноманітність їх модифікацій, до яких можна зарахувати: виникнення, зміну, припинення правовідносин; виникнення, зміну, припинення, призупинення, поновлення об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливість виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання). Правовий наслідок при цьому може мати вираження не лише у зміні набору матеріальних прав та обов'язків, але й процедурних/процесуальних [29, с. 35]. Важливою характеристикою правових наслідків, що настають в результаті застосування правових форм діяльності є те, що вони настають незалежно від інтелектуальних та емоційних характеристик суб'єкта у конкретний момент часу, будучи пов'язаними як із усвідомленою вольовою, так і з неусвідомленою чи не вольовою поведінкою особи [29, с. 36-37].

Гносеологічний аспект правової форми діяльності пов'язаний з її властивістю виражати на зовні різні за своєю суттю види діяльності суб'єктів права, надавши юридичної сили їх волевиявленням, дозволяє скласти уявлення про зміст такої діяльності та її результати. В той же час і сама правова форма є засобом пізнання, що дозволяє встановити виявити достатність (чи навпаки надмірність) правового регулювання суспільних відносин, встановити повноту процедурного забезпечення суб'єктів права.

У підсумку дослідження правової форми як категорії науки адміністративного права можемо діти таких висновків. Правова форма є комплексною категорією юридичної науки, значення якої полягає у здатності систематизувати та узагальнювати, утворювати зв'язки як між елементами правової матерії, так і між правовими та не правовими явищами, надаючи останнім юридичного значення та правового захисту. На галузевому рівні, правова форма набуває інтегративних якостей, що проявляється у здатності встановлювати стійкі зв'язки між нормами та інститутами адміністративного права, виразити ззовні, формалізувати діяльність органів публічної адміністрації, і завдяки цьому, забезпечити їх вплив на існуючі суспільні відносини в сфері публічного управління, що потребують правового регулювання, надати юридичного значення результатам діяльності учасників адміністративно-правових відносин [140, с. 98].

Аксіологічне значення правової форми як наукової категорії полягає у її здатності утворювати зв'язок правової матерії із явищами суспільного життя, що визнані державою як такі, що потребують правового регулювання, онтологічне - у забезпеченні стійкого та об'єктивно необхідного зв'язку між елементами системи права [140, с. 98], гносеологічне – слугувати засобом пізнання активності публічної адміністрації.

Правова форма та форма права – терміни, що позначають різні правові феномени, в той же час філософська концепція внутрішньої та зовнішньої форми, екстрапольована теоретиками права на зазначені поняття, дозволяє стверджувати, що внутрішня форма права та внутрішня правова форма позначають спосіб організації елементів системи права, в той же час внутрішня правова форма включає в себе юридичну процедуру, яка визначає порядок, утворення, зміни та припинення таких елементів як норми адміністративного права та адміністративні правовідносини. Щодо зовнішніх форм права та правових форм – то ці терміни позначають

близькі, однак не тотожні явища. Якщо зовнішня форма права формалізує нормативні приписи, надає їм обов'язковості, то правова форма в адміністративному праві формалізує управлінську діяльність органів публічної адміністрації [140, с. 98-99].

Правова форма, правова форма діяльності та правова форма діяльності публічної адміністрації перебувають у діалектичному взаємозв'язку загального, особливого та одиничного. Особливість останнього поняття полягає у наявності обов'язкової процедурної складової, спеціальний характер правової форми діяльності зумовлений опосередкування нею саме правового регулювання, що дозволяє визначити, які з існуючих суспільних явищ в сфері публічного управління вимагають встановлення правової форми [140, с. 98].

1.4. Методологія дослідження правових форм публічного адміністрування

Вивчення будь-якого правового явища вимагає застосування коректних методів наукового пізнання, які дозволять не лише всебічно дослідити об'єкт або явище, однак і нададуть змогу об'єктивно відобразити усі його властивості та спрогнозувати розвиток у майбутньому. За справедливим твердженням С.К. Бостана проблема методологічного забезпечення пізнавального процесу на сучасному етапі є однією з найактуальніших. Це пов'язано, передусім, з переходом вітчизняної науки від моністичного пізнавального підходу до плюралістичного [157, с. 20]. Дійсно, сучасні державно-правові вища не можливо усвідомити за допомогою певного методу наукового пізнання, навпаки необхідно використовувати їх певну сукупність, що визначатиметься залежно від обраного об'єкту дослідження. Сукупність таких методів отримує назву «методологія» і розуміється як інтегральне

явище, що об'єднує в собі низку компонентів: світорозуміння й фундаментальні загальнотеоретичні концепції, загальні філософські закони й категорії, загальні й конкретно наукові методи [158, с. 83].

Проблематика методології сучасного наукового пізнання державно-правових явищ перш за все цікавить теоретиків права, серед яких варто вказати на праці Д. Керімова [158, с. 83], П. Рабіновича [159, с. 367], М. Кагана [160, с. 204], А. Васильєва [161, с. 138], В.М. Сирих [162, с. 338-339], М.І. Панова [163, с. 6], існує і велика кількість прикладних галузевих досліджень, де висвітлено методологію пізнання саме адміністративно-правових явищ.

Не зважаючи на наявні розробки загально теоретичної та прикладної методології дослідження публічно-правових явищ навряд чи вдасться віднайти уніфіковану сукупність методологічних процедур. Для кожного конкретного об'єкту будується своя особлива методологія, яка без суттєвих модифікацій не може бути застосована до іншого об'єкту [164, с. 8]. В той же час в основу методології дослідження правових форм публічного адміністрування може бути покладено багаторівневий алгоритм дослідження публічно-правових явищ, презентований С.К. Бостаном, М.І. Пановим, Н.О. Гуторовою [157, с. 19; 165, с. 292].

Методологію дослідження публічно-правових явищ С. К. Бостан та В. Л. Федоренко пропонують відображати її як будову, що об'єднує два блоки методологічних знань [166, с. 15], перший з яких - теоретико-методологічний, який являє собою вироблений наукою комплекс концептуальних положень, парадигм, інших теоретичних знань, які слугують методологічним засобом для пізнання права як системи норм, що регулюють найбільш важливі суспільні відносини [157, с. 20].

Залежно від обраних вихідних позицій, сформованих на основі вивчення вже існуючих доктринальних положень або навпаки часткового чи абсолютного їх заперечення, формалізоване зовнішнє вираження діяльності публічної адміністрації можна визначати або «правовим

інструментом діяльності», або «правовою формою», або обрати інші варіанти для позначення такого явища. Аналогічне варто вказати і про такі поняття як «публічне адміністрування», «адміністративний акт», «адміністративний договір», які у різні періоди розвитку адміністративно-правової науки або взагалі заперечувались, або набували різного змісту.

За допомогою наукових підходів, на думку А. Войскобойнікова, дослідники здійснюють первинну проблемну рекогносцировку, розробляють загальне проектування, закладають фундамент для подальших досліджень, які здійснюватимуть за допомогою відповідних методів. Важливе завдання кожного наукового підходу - визначити специфіку та майбутні кордони, межі дослідницького поля, розробити базову систему наукових понять, типологію (класифікацію) об'єктів, що вивчатимуться. Таким чином, наукові підходи націлені на наукові розробки, а методи допомагають здійснювати їх [167, с. 32-33].

Протиріччя у формуванні понять юридичної науки зумовлюють звернення до другого блоку методології наукового пізнання - інструментального, який представляє собою систему методів пізнання різного рівня, котрі застосовуються особисто дослідником для вивчення конкретного об'єкта [157, с. 21-23]. Його цінність та важливість для проведення досліджень державно-правових явищ зумовлена чіткою ієрархічною структурою: а) загальні (філософські) методи; б) загальнонаукові методи; в) спеціальні методи; 4) методи, що використовуються (запозичені) з інших наук [157, с. 23].

Існує і інший підхід відповідно до якого структура методології представлена чотирма ієрархічно побудованими елементами. На найвищому рівні знаходяться загальнокультурні підходи: філософський, загальнонауковий, художньо-естетичний, прагматичний тощо. На цьому рівні для дослідження державно-правових явищ особливого значення набуває філософсько-діалектичний принцип про універсальність розвитку та всезагального взаємозв'язку. Середня ланка представлена

загальнонауковими підходами (системний; комплексний; універсально-еволюційний; інформаційний). Нижча - загальнонауковими та спеціально-науковими методами, що використовуються у певній галузі науки [167, с. 33]. Системно до проблем методології правових досліджень підходив і Е. Г. Юдин, який визнавав наявність чотирьох її рівнів: 1) філософський; 2) загально науковий; 3) конкретно-науковий; 4) методика і техніка дослідження [168, с. 40-44]. А. Фальковський представляє структуру методології сучасної юриспруденції як єдність трьох взаємозалежних частин – доктринально-ідеологічної, стратегічної та інструментальної [169, с. 403].

Загалом обидва підходи відображають дуалістичну природу методології наукового дослідження: теоретико-методологічні вихідні позиції (наукові підходи), що визначають систему координат дослідницького пошуку та концепцію майбутнього дослідження та інструментарій (методи), що залежатимуть від предмета дослідження та обраного наукового підходу [170, с. 69].

Розробляючи методологічні засади дослідження правових форм публічного адміністрування, необхідно перш за все виходити зі специфіки самого об'єкта дослідження – у нашому випадку проблем правових форм публічного адміністрування. Д. А. Керміов справедливо зауважував, що методологічні інструменти матимуть пізнавальну силу лише в тому випадку, якщо вони «переведені» на конкретні настанови й вимоги, зумовлені природою самого об'єкта пізнання [158, с. 86-87]. Предмет дослідження, вказує П. М. Рабінович «веде» за собою дослідницький метод, визначає межі його застосування, придатності [171, с.25].

Правові форми публічного адміністрування як предмет наукового дослідження по-перше можуть розглядатися у вигляді одиничного об'єкта (явища), або певної родової множини, або сукупності форм публічного адміністрування, що володіють системними ознаками, а об'єкт дослідження становитимуть як певні явища соціально-правової реальності

(суспільні відносини, що виникають під час розробки і застосування правових форм), так і правові норми, які виступають логіко-юридичними формами відбиття й нормативного закріплення цих явищ у відповідних правових формах публічного адміністрування [170, с. 69].

Наведені особливості скеровують теоретико-методологічну частину методології дослідження правових форм публічного адміністрування у напрямі застосування діалектики та відповідних їй методів на загально світоглядному рівні та системного підходу на загальнонауковому [170, с. 69].

Застосування діалектичного методу наукового пізнання, дало змогу нам дійти таких висновків щодо змісту категорії «правова» форма та її співвідношенням зі змістом публічного адміністрування [172, с. 169].

Форма виражає зміст діяльності публічної адміністрації, який доцільно вбачати не лише у втіленні в життя субстрату державної волі, однак і в активній участі у формуванні адміністративного права, залучення до нього самоврядних організацій та інших інститутів громадянського суспільства, побудові його зв'язків із зовнішнім середовищем. Форма є способом існування змісту діяльності публічної адміністрації, тобто дозволяє відмежувати за зовнішніми ознаками, виокремити на зовні різні за своєю суттю види діяльності публічної адміністрації, надати юридичної сили її велінням. Форма володіє власною структурою, її призначення – організувати, упорядкувати зміст діяльності публічної адміністрації, тим самим надати не лише юридичної сили правилам поведінки, що складатимуть сутність права, однак і забезпечити їх ієрархію, утворити та забезпечити стійкість зв'язків як між елементами адміністративного права, так і правом та іншими явищами суспільного життя, що потребують юридичної регламентації [172, с. 170-171].

Зважаючи на з'ясований взаємозв'язок понять «правова форма», «правова форма діяльності» та «правова форма публічного адміністрування» [172, с. 169], у методології дослідження правових форм

публічного адміністрування значне місце займає метод сходженні від абстрактного до конкретного [173, с. 8-9], особливостям застосування якого у юридичних дослідженнях було присвячено праці Д. А. Керімова.

Вчений попереджає, що процес сходження від абстрактного до конкретного не зводить до застосування загальних юридичних дефініцій до окремих проявів права. Уособлюючи в собі «багатство особливого, індивідуального, окремого» загально філософські категорії права не отримують характер абсолютної універсальності і не дозволяють лише за формальною логікою визначати особливе та одиничне [173, с. 9].

Загальні філософські поняття права можуть бути інструментами виявлення сутності одиничного правового феномену лише за умови, що застосовуються на основі конкретного аналізу самого одиничного, умов та обставин його існування і розвитку. Звісно, без загальних наукових понять правової форми, правового акта, юридичної процедури, акта застосування права, інтерпретаційного акту тощо не можливо розробляти спеціальні їх ознаки у галузі адміністративного права, що зумовлено наявністю у правовій дійсності таких специфічних закономірностей розвитку правових явищ, їх зв'язків та відносин, що властиві всім явищам даного роду. Пізнання таких загальних закономірностей дозволяє глибше вивчити предмет спеціально-юридичного дослідження правових форм публічного адміністрування [173, с. 9].

Д.А. Керімов продовжує, що кожне загальне поняття, твердження чи визначення права, як узагальнення великої кількості конкретних фактів правової дійсності, повинне розкриватись і одиничних фактах, що конкретизують ту чи іншу рису, ознаку, властивість правови явищ.

Саме ігнорування того, що загальне існує лише в окремому, сприяє формуванню помилкових тверджень про те, що пізнання загальних закономірностей розвитку правових явищ позбавляє необхідності вивчення їх конкретних проявів [173, с. 9].

Наведені зауваження були враховані нами під час формування ознак правового акта як комплексного поняття, що узалаьню усі прояви юридично значимого волевиявлення публічної адміністрації. Зокрема, користуючись загальнотеоретичними уявленнями про ознаки, обсяг і зміст поняття «правовий акт» було встановлено емпіричну множину правових актів публічного адміністрування, що сприяло уточненню ознак правового акта в адміністративному праві та дало змогу сформувавши доктринальне поняття «правовий акт публічного адміністрування».

Правові форми публічного адміністрування як системне явище, елементи якого знаходяться у русі та взаємодії [174, с. 53], вимагають застосування системного підходу до їх вивчення.

Системний підхід до вивчення державно-правових явищ дозволяє з'ясувати внутрішній механізм не лише дії окремих його компонентів, а й їх взаємодії на різних рівнях [137, с. 243], однак не обмежується цим. До переліку завдань, що вирішуються теорією систем відносять: побудову структури системи, організацію взаємодії між підсистемами та елементами, врахування впливу зовнішнього середовища, вибір оптимальних алгоритмів функціонування системи [175, с. 39].

Правові явища стають предметом системного дослідження не в емпіричній площині, а на певному теоретичному рівні узагальнення, коли виникає необхідність синтезу системних уявлень, отриманих при вивченні різних аспектів їх практичного існування. Системний підхід має справу з особливим різновидом абстракцій [164, с. 110].

Дослідження може бути визнано системним, якщо розкриває такі три аспекти як: предметний, функціональний та історичний [160, с. 12].

Предметний аспект системного дослідження передбачає проведення субстратного та структурного аналізу системи. Субстратний аналіз передбачає з'ясування елементного складу системи, структурний – визначення як виявлені елементи зв'язані між собою [160, с. 12]. Функціональний аспект системного аналізу передбачає вивчення як

внутрішнього механізму взаємодії елементів системи, так і зовнішнє функціонування системи, її взаємодію із оточуючим середовищем. Історична площина вивчення системи має два напрями генетичний та прогностичний. Перший вимагає висвітлити походження даної системи, процес формування та подальшого існування до моменту, коли система стала предметом дослідження; другий – прогностичний – пов'язаний з перспективами подальшого розвитку системи, її можливого, науково-передбачуваного майбутнього [160, с. 14-15].

Системний метод визначає та скеровує методологію дослідження правових форм публічного адміністрування, однак кожна площина його проведення вимагає застосування специфічного набору інструментів наукового пізнання. Якщо філософські методи дозволяються сформувати нові та уточнити зміст існуючих понять та категорій, виявити їх взаємозв'язок та взаємодію, з'ясувати місце правових форм публічного адміністрування у системі понять науки адміністративного права, то системний метод дозволяє розглядати їх ціле, з'ясувати особливості їх функціонування, та спрогнозувати їх подальший розвиток. Саме в силу особливостей застосування системного підходу необхідно детально вивчити сутність і зміст, принципи та особливості публічного адміністрування як зовнішнього середовища для функціонування правових форм публічного адміністрування, виявити види правових форм адміністрування, встановити їх елементи, з'ясувати особливості їх взаємодії як системи, сучасний стан функціонування у зовнішньому середовищі та перспективи їх розвитку [170, с. 68].

Вирішення названих дослідницьких завдань вимагає застосування перш за все системно-структурного та системно-функціонального методу [170, с. 68].

Сутність системно-структурного підходу полягає у розгляді певної цілісності як системи, перевірку її на відповідність якісним характеристикам системи, виявлення її елементів та структури як системи

зв'язків між цими елементами. Структурний аналіз вимагає встановити необхідність та достатність зв'язків для існування, функціонування та розвитку системи, встановити відмінності субординаційних (різномірних) та координаційних (однорівневих) відносин між елементами системи [160, с. 14-15]. Якщо системно-структурний метод дозволяє пізнати статику системи форм публічного адміністрування, то системно-функціональний – динаміку, особливості взаємодії правових форм між собою та їх вплив на реалізацію завдань і повноважень органів публічної адміністрації [170, с. 68], з'ясувати місце правових форм у системі понять науки адміністративного права, виявити їх зв'язки з іншими поняттями та категоріями.

Серед спеціально-юридичних методів при проведенні системного дослідження правових форм публічного адміністрування перш за все варто звернути увагу на історико-правовий та порівняльно-правовий компаративний методи, що дозволять розкрити генетичні та прогностичні аспекти розвитку правових форм публічного адміністрування та правового регулювання їх застосування [170, с. 69].

Правові форми публічного адміністрування як системне явище володіють властивостями системи, до яких, серед іншого, відноситься модульованість. За справедливим твердженням І. Гарєєвої складна система завжди може бути представлена кінцевою множиною моделей, при чому модель, орієнтована на певний ряд властивостей системи завжди простіше ніж сама система [176, с. 201-202]. Різновидом моделей у правознавстві називають юридичні конструкції – гносеологічну категорію, інструмент, засіб пізнання правових явищ [177, с. 390-391].

Сучасна наука теорії права розглядає юридичні конструкції не лише як засіб юридичної техніки, техніко-юридичну модель, однак і спеціально-юридичний метод наукового пізнання [177, с. 391], що дозволяє об'єднати в системні комплекси різні за своєю природою правові засоби та прийому впливу на юридично значимі сфери соціальної діяльності [178, с. 64].

Питання методології юридичної конструкції розглядалися О.В. Зінченко [179, с. 133], М.С. Кельманом [177, с. 395], В.В. Переверзневим [180, с. 158], Д.Є. Пономарьовим [180, с. 46], М.М. Тарасовим [182, с. 46], А.Ф. Черданцевим [183, с. 15-16], В.В. Чевичеловим [179, с. 107]. Названі праці стають підґрунтям для формування гносеологічної юридичної конструкції правових форм публічного адміністрування. Як засіб юридичної техніки юридична конструкція ставала предметом дослідження Т.В. Кашаніної, В.П. Нагребельного [184, с. 3-5] В.М. Селіванова [185, с. 14], І.Д. Шутака [186, с. 80-82] та інших. Отримані вченими висновки щодо властивостей, правил побудови та вимог до юридичних конструкцій стають у нагоді при спробах сформувати логічну, ефективну та дієву нормативну юридичну конструкцію конкретної правової форми. Щодо спеціальних досліджень, то варто звернути увагу на доробки Т.О. Мацелик [187, с. 163], якою презентовано юридичну конструкцію суб'єкта в праві, М.П. Кунцевича, яким здійснено спробу описати юридичну конструкцію форм реалізації виконавчої влади [188, с. 43-45], Є.О. Мамаєва, який представив модель юридичної процедури [189, с. 465-469]. В той же час варто вказати на відсутність ґрунтовних розробок юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування.

У найзагальнішому вигляді юридичну конструкцію уявляють як створену за допомогою абстрактного мислення модель суспільних відносин (їх типову схему), елементи якої знаходяться у стійких зв'язках [190, с. 496]. А. Ф. Черданцев наголошував, що юридична конструкція це не лише модель урегульованих правом суспільних відносин або їх окремих елементів, однак і метод пізнання права і суспільних відносин, урегульованих ним [183, с. 131]. О. В. Зінченко обґрунтовано поняття юридичної конструкції як засобу пізнання правових явищ, під яким розуміють логіко-теоретичну модель системно-структурного розташування правового матеріалу, котра забезпечує внутрішню єдність змісту правового

явища та об'єктивне елементно-структурне відображення його сутності [179, с. 224-225].

І.Д. Шутак веде мову про юридичну конструкцію як розумову форму, що дозволяє організувати правові засоби таким чином, щоб вони, системно доповнюючи один одного утворювали цілісний регулятивний механізм, що забезпечує досягнення заданого результату. Однак, вчений підкреслює, що дана розумова форма є юридичною конструкцією лише в силу володіння регулятивним потенціалом, оскільки завжди може бути виражена в системі правових норм та юридичній практиці [186, с. 82].

Відповідно юридична конструкція може розглядатися і як спеціально-юридичний метод наукового пізнання, і як засіб юридичної техніки. Усуненню протиріч у наведеному твердженні сприятиме обґрунтування В. В. Чевичелова та В.В. Переверзева розгляду юридичної конструкції у широкому та вузькому розумінні. З точки зору широкого підходу юридичними конструкціями є всі правові явища, що мають певну будову, структуру. У такому контексті доцільно вести мову про конструкцію права, галузі права, правового інституту, норми права, правосвідомості тощо. У вузькому сенсі юридична конструкція – це відносно самостійний засіб юридичної техніки [178, с. 163].

У цьому зв'язку варто погодитись із М. В. Немітіної у тому що юридична конструкція - це базова категорія, що відображає та формує правову реальність, і відноситься і до доктринальної, і до догматичної і до практичної юриспруденції [191, с. 528].

М.М. Тарасов зазначає, що юридична конструкція може розглядатись в рамках позитивного права як усталена нормативна схема регулювання і як наукова теоретична модель [182, с. 46].

У зв'язку з вище викладеним логічним виглядає підхід про існування нормативних та теоретичних юридичних конструкцій [192, с. 150-151], в термінології окремих авторів юридичні (практичні) та теоретичні конструкції [193, с. 270].

А. Ф. Черданцев відмічав, що юридичні конструкції, які знаходять певне закріплення і вираження у нормах права, можна назвати нормативними юридичними конструкціями, на відміну від теоретичних юридичних конструкцій, що використовуються правовою наукою як метод пізнання права [192, с. 150].

Теоретична юридична конструкція, як первинний елемент структури права, являє собою певне поняття, яке дозволяє організувати правові засоби раціонально, тобто так, щоб вони утворили єдиний механізм правового регулювання або як його окремі функціональні елементи [181, с. 82].

Нормативна ж юридична конструкція являє собою певне юридичне поняття, закріплене у нормативно-правовому акті на рівні терміна і розкрите через правові норми як система правових засобів [188, с. 46-47].

Наукова (теоретична) юридична конструкція як теоретична модель нормативної юридичної конструкції є частиною предмета юридичної науки і засобом пізнання позитивного права та правової дійсності [182, с. 43].

Важливо підкреслити, що теоретичні конструкції за відповідних умов можуть отримувати статус нормативної юридичної конструкції [193, с. 270]. Однак чітке розмежування названих видів конструкцій є не доцільним. Так, терміни «нормативно-правовий акт» та «індивідуальний акт», отримали нормативне закріплення у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства, однак аналіз їх законодавчих дефініцій не дають уявлення про їх елементи, структуру, модель. Крім того, нормативні юридичні конструкції індивідуальних актів значно відрізняються за змістом і формою, що не дає можливості встановити типові зв'язки між елементами їх конструкції та виявити найсуттєвіші властивості. Необхідно враховувати, що нормативна юридична конструкція існує одночасно із теоретичною конструкцією, при чому остання іноді може справляти більший вплив на практику правозастосування. Така ситуація

складається із такою правовою формою публічного адміністрування як «адміністративний договір».

Як справедливо відмічає І. В. Бабічев, нормативна юридична конструкція співвідноситься з науковою юридичною конструкцією відображаючи вплив волі законодавця – творця позитивного права і вплив правової догми на трансформацію наукової юридичної конструкції в нормативну [194, с. 27].

На взаємозв'язку теоретичних та нормативних юридичних конструкцій наголошував і А. Ф. Черданцев. Вчений зазначає про недоцільність сепарації нормативної юридичної конструкції і юридичної теоретичної конструкції в силу того, що юридична наука об'єктом вивчення має норми права, а отже, і ті нормативні юридичні конструкції, які так чи інакше закріплені і виражені у нормах права. Нормативна юридична конструкція може знаходити своє вираження у конструкціях юридичної науки, і навпаки, конструкції юридичної науки можуть перетворитися на юридичні конструкції. Здебільшого ті й інші збігаються. Точніше, можна говорити про єдину юридичну конструкцію, що використовується з різною метою, здійснює різні функції: гносеологічну і нормативну [192, с. 150].

Незалежно від функціонального навантаження, категорії юридичної конструкції властиві певні ознаки, що відображають її як практичне так і гносеологічне значення. По-перше, в юридичній конструкції предмет узагальнення становлять різноманітні явища, у яких не можливо виділити спільні ознаки; по-друге, юридичні конструкції – це узагальнення різноманітних складних явищ, елементів юридичної діяльності не за ознаками, а за їх внутрішньою структурою або будовою; по-третє, юридична конструкція відображає найбільш типові зв'язки між цими елементами, по-четверте, юридична конструкція відображає найстійкіші зв'язки, відсутність одного з елементів приводить до руйнування конструкції загалом.

Розробка юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування є спеціальним завданням сучасної науки адміністративного права, оскільки дозволить виявити предметний аспект її існування як системи, а також об'єктивно відобразити субстратну природу її різновидів. Виявлення останніх є також одним із завдань дослідження правових форм публічного адміністрування, вирішення кого залежить від вірно обраного методу групування явища, співвіднесення кожного нового виявленого об'єкта з тією чи іншою групою вже відомих об'єктів. Методологія наукового пізнання визначає декілька способів групування явищ. Так, статичні явища підлягають синхронічному аналізу, а динамічні – діахронічному, якому відповідає такий метод групування як періодизація. Щодо синхронічної множини, якою є правові форми публічного адміністрування, то спосіб групування обирається залежно від гетерогенного чи гомогенного характеру явища. Методологічно вірно до гомогенних явищ застосовувати спосіб типологізації. Гетерогенні явища можуть бути згруповані за допомогою класифікації, якщо вони є простими сукупностями (конгломератами) різних предметів, або систематизації – якщо являють собою системні об'єднання певних елементів [160, с. 136].

Відмінності у способах групування гетерогенних явищ не означають окремого застосування класифікації та систематизації. Кожен з наведених методів наукового пізнання має свої переваги та недоліки, а застосування їх у сукупності дозволяє більш повно та об'єктивно дослідити явище правової дійсності.

Правові форми публічного адміністрування безумовно є гетерогенним явищем, що володіє системними зв'язками і згідно з висловленими твердженнями підлягає систематизації. Однак, класифікація як метод наукового пізнання безумовно володіє рядом переваг у дослідженні явищ правової дійсності. Так, за справедливим зауваженням М.С. Кагана, класифікації підлягає реально існуюча різноманітність об'єктів, об'єднуючі одні об'єкти та виключаючи інші, класифікація

розкриває реальні взаємозв'язки правових форм публічного адміністрування, властиву діалектику одиничного, особливого та загального. В той же час класифікація не здатна розкрити внутрішню організацію множини об'єктів, оскільки будь-яка класифікаційна ознака є умовною, розглядувані об'єкти можна розрізнити і за іншими критеріями, класифікація не дозволяє виявити закономірності співвідношення різних класифікаційних площин, кожна з них є автономною та не пов'язана з іншими площинами [160, с. 136].

Переваги систематизації полягає саме в тому, що вона усуває недоліки класифікації. Вона виходить не із емпіричної множини досліджуваних об'єктів, а із теоретичного конструювання ідеального об'єкту дослідження як певної цілісності, внутрішня диференціація якої є результатом закономірності її будови [160, с. 137].

Якщо класифікація завжди відкрита до будь-яких ново виявлених елементів та ознак, то систематизація має закритий, завершений (для певного рівня пізнання) характер, більше того систематизація може передбачати існування таких явищ, які не відомі науці і тому для класифікації просто не існують. Однак високий ступінь узагальнення систематизації може привести до спекулятивного конструювання, відвернутого від реальності системоутворення. Систематизація представляє можливу будову цілого, тоді як класифікація дозволяє перевірити реальність її існування [160, с. 137].

Абсолютизація однієї із цих гносеологічних процедур веде або до позитивістського емпіризму, релятивізму та агносцизму, або до спекулятивного фантозування [160, с. 56].

Відмінності у способах групування гетерогенних явищ не означають окремого застосування класифікації та систематизації. Кожен з наведених методів наукового пізнання має свої переваги та недоліки, а застосування їх у сукупності дозволяє більш повно та об'єктивно дослідити правові форми публічного адміністрування.

Класифікація як метод наукового пізнання володіє рядом переваг та недоліків, які важливо враховувати під час дослідження явищ правової дійсності. Інструментальна цінність класифікації зумовлена її емпіричним характером: такому способу групування підлягають лише реально існуючі об'єкти. Об'єднуючі одні об'єкти та виключаючи інші, класифікація розкриває реальні взаємозв'язки правових явищ, властиву діалектику одиничного, особливого та загального [160, с. 137].

Однак можливості класифікації обмежені, такий спосіб групування не дозволяє розкрити внутрішню організацію множини об'єктів, виявити закономірності співвідношення різних класифікаційних площин, кожна з них є автономною та не пов'язана з іншими площинами [160, с. 137].

Названі особливості класифікації лягають в основу вимог до неї, як операції логічного поділу обсягу поняття: 1) поділ повинен відбуватись за однією визначеною підставою; 2) поділ повинен бути безперервним; 3) члени поділу повинні взаємно виключати один одного, не мати спільних елементів і носити вичерпний характер; 4) поділ повинен бути спів мірним, обсяг класифікованого поняття і сумарний обсяг класифікаційних членів має бути однаковим; 5) основою (підставою) класифікації повинна бути найсуттєвіша чи найтипівіша властивість [195, с. 113; 196, с. 157].

Методологія дослідження правових форм публічного адміністрування була б не поновною без використання формально-логічних методів наукового пізнання. Сучасна логіка використовує два методи під час формування наукових термінів – конструктивний і дескриптивний, які дають змогу відобразити різні сторони реального явища, що міститься в логічній конструкції. Конструктивне поняття – це поняття, яке описує безпосередньо сам об'єкт, його структуру, сукупність, конструкцію [197, с. 13]. Формуванню такого поняття правової форми сприятиме з'ясування його логіко-юридичної конструкції, внутрішнього змісту, елементів, що розкривають його сутність. В свою чергу дескриптивне поняття – це поняття, що перелічує ті властивості об'єкта,

які виділяють його з більш широкого класу понять [197, с. 13].
Дескриптивне поняття правової форми утворюється внаслідок з'ясування її місця в системі юридичних понять і категорій. Такий пошук виявляє зв'язки поняття правової форми із іншими поняттями адміністративно-правової науки, вказує на їх логічні зв'язки та напрями взаємодії. І конструктивне і дескриптивне поняття правової форми не можуть бути самі по собі визнані достатніми для відображення її сутності. Для дослідження державно-правових явищ дуже корисною може стати єдність, презентована Е. О. Прянішніковим: явище дійсності – поняття – термін. Найважливіша властивість цієї єдності полягає у тому, що основним визначальним та первинним в ньому буде явище дійсності. Поняття ж – це відображення такого явища у свідомості людини, а термін є словесним вираженням поняття. Інша властивість цієї єдності полягає в тому, що найбільш нестабільним, найбільш мінливим елементів в ній є дійсність, більш сталими є поняття, а найбільш мало змінюваний елемент – це терміни, словесні вираження понять [198, с. 114].

Лише шляхом аналізу й синтезу, з використанням аналогій та абстракцій, інших правил і законів логіки вбачається можливим сформулювати такі наукові, а у подальшому і законодавчі дефініції і терміни, в яких мало б місце оптимальне співвідношення абстрактного й конкретного (казуїстичного), і в кінцевому підсумку досягти найбільш досконалих прийомів і правил законодавчої техніки [165, с. 292].

Методологія правових форм публічного адміністрування включатиме і інші загально-наукові та спеціально-юридичні методи, такі як: синергетичний, інституціональний, метод інтерпретації, тлумачення, системного правового аналізу, соціального правового дослідження, правового моделювання, юридичної статистики [199, с. 245; 200, с. 74; 201, с. 85], які у своїй сукупності дозволяють всебічно висвітлити проблематику застосування правових форм публічного адміністрування.

Висновки до розділу 1

1. Публічне адміністрування як правова категорія, володіє якісними та кількісними характеристиками, вивчення яких під час проведення наукових досліджень дозволяє виявити (або навпаки вказати на необхідність) якісних зміни як організаційно-правових засад взаємовідносин держави та фізичних і юридичних осіб, так і реалізацію принципів демократичного врядування та прийняття управлінських рішень. До таких змістовних характеристик варто віднести: спрямованість на реалізацію публічного інтересу; гласність, застосування інструментів демократичного врядування, в тому числі залучення інститутів громадянського суспільства та колегіальність у прийнятті управлінських рішень, сприяння у реалізації прав та забезпечення виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб шляхом надання адміністративних послуг, реалізація повноважень у межах адміністративних процедур, децентралізація, делегування, взаємодія. Кількісні характеристики публічного адміністрування полягатимуть як у збільшенні кола суб'єктів, уповноважених на виконання публічно-владних функцій, так і розширення переліку форм і методів їх діяльності (наприклад, надання адміністративних послуг та укладання адміністративних договорів, широке застосування диспозитивного методу у розробці та прийнятті управлінських рішень тощо).

Обґрунтовано доцільність надання поняттю «публічне адміністрування» категоріального статусу у науці адміністративного права. Публічне адміністрування встановлює інші стандарти діяльності суб'єктів виконання публічно-владних функцій, відмінні як від традиційних уявлень про державне та самоврядне управління, та дозволяє скласти системне уявлення про форми та методи виконання певної функції держави як ОБВ, так і ОМС, органами професійного самоврядування суб'єктів, що виконують делеговані публічно-владні функції та інститутами

громадянського суспільства, встановити їх відповідність якісним характеристикам публічного адміністрування та запропонувати напрями та конкретні пропозиції по вдосконаленню організаційно-правових засад їх діяльності.

2. Встановлено концептуальні підходи в дослідженні правових форм публічного адміністрування та вказано на їх основні недоліки. Констатовано необхідність детального вивчення теоретичних положень щодо правових актів публічного адміністрування, розроблених вченими-адміністративістами кінця XIX – початку XX століття. Виявлено, що більшість логічних суперечностей сучасної теорії правових форм публічного адміністрування виникають внаслідок відсутності системних досліджень, присвячених правовим формам публічного адміністрування, в тому числі сепаративного розгляду матеріальних та процедурних форм публічного адміністрування, недостатньої уваги до проблем правової об'єктивації внутрішнюправлінської діяльності публічної адміністрації, та невеликої кількості розробок правових форм діяльності суб'єктів делегованих повноважень. Враховуючи виявлені позитивні та дискусійні положення теорії правових форм публічного адміністрування вчених дореволюційного, радянського та сучасного періодів її розвитку запропоновано три ключові аспекти подальшого наукових розвідок у названому напрямі.

3. Правова форма є комплексною категорією юридичної науки, що на галузевому рівні набуває інтегративних якостей, що розкриваються крізь призму її аксіологічних, онтологічних, та гносеологічних аспектів існування. Аксіологічне значення правової форми як наукової категорії полягає у її здатності утворювати зв'язок правової матерії із явищами суспільного життя, що визнані державою як такі, що потребують правового регулювання, онтологічне - у забезпеченні стійкого та об'єктивно необхідного зв'язку між елементами системи права. Гносеологічний аспект правової форми діяльності пов'язаний з її

властивістю виражати на зовні різні за своєю суттю види діяльності суб'єктів права, надавши юридичної сили їх волевиявленням, дасть змогу скласти уявлення про зміст такої діяльності та її результати. В той же час і сама правова форма є засобом пізнання, що дозволяє встановити виявити достатність (чи навпаки надмірність) правового регулювання суспільних відносин, встановити повноту процедурного забезпечення суб'єктів права.

Правова форма та форма права – терміни, що позначають різні правові феномени, в той же час філософська концепція внутрішньої та зовнішньої форми, екстрапольована теоретиками права на зазначені поняття, дозволяє стверджувати, що внутрішня форма права та внутрішня правова форма позначають спосіб організації елементів системи права, в той же час внутрішня правова форма включає в себе юридичну процедуру, яка визначає порядок, утворення, зміни та припинення таких елементів як норми адміністративного права та адміністративні правовідносини. Щодо зовнішніх форм права та правових форм – то ці терміни позначають близькі, однак не тотожні явища. Якщо зовнішня форма права формалізує нормативні приписи, надає їм обов'язковості, то правова форма в адміністративному праві формалізує управлінську діяльність органів публічної адміністрації.

Правова форма, правова форма діяльності та правова форма діяльності публічної адміністрації перебувають у діалектичному взаємозв'язку загального, особливого та одиничного. Особливість останнього поняття полягає у наявності обов'язкової процедурної складової, спеціальний характер правової форми діяльності зумовлений опосередкування нею саме правового регулювання, що дозволяє визначити, які з існуючих суспільних явищ в сфері публічного управління вимагають встановлення правової форми [140, с. 105].

4. Методологія дослідження правових форм публічного адміністрування являє собою сукупність загальнонаукових, в тому числі системного аналізу, та спеціально-юридичних методів наукового пізнання

зумовлених системних підходом до дослідження названого правового явища як одиничного об'єкта та сукупності родової множини зовнішнього вираження змісту публічного адміністрування. Структурно методологію дослідження правових форм публічного адміністрування представлено двома блоками: теоретико-методологічним та інструментальним. Діалектичний підхід як основа теоретико-методологічного блоку є основою для формування концепції правових форм публічного адміністрування як способу існування змісту діяльності публічної адміністрації. Інструментальна частина методології дослідження правових форм публічного адміністрування зумовлена системним підходом, і вміщує загальнонаукові та спеціально-юридичні методи, що дозволяють розкрити три аспекти існування правових форм: предметний, функціональний, історичний. Виявлення предметного аспекту онтології правової форми передбачає проведення субтратного та структурного аналізу правової форми як одиничного явища, функціональний – як родової множини правових форм публічного адміністрування, що взаємодіють між собою та із зовнішнім середовищем, історичний – вимагає висвітлити походження системи правових форм публічного адмініструвати та спрогнозувати її подальший розвиток і вдосконалення. Як система, правова форма публічного адміністрування володіє важливою якістю – модульованістю, що зумовлює використання методу юридичних конструкцій. Створення останніх доцільно на теоретичному рівні – для правової форми публічного адміністрування як одиничного об'єкту, та нормативному – для конкретних її різновидів (нормативних актів, індивідуальних актів, адміністративних договорів, адміністративних процедур тощо).

РОЗДІЛ 2.

КОНЦЕПЦІЯ ПРАВОВОЇ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В СУЧАСНІЙ ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

2.1. Логіко-юридична конструкція правової форми публічного адміністрування.

Зовнішнє відображення результатів діяльності органів публічної адміністрації у праві, їх здатність викликати юридичні наслідки є одним із тих правових явищ, яке з одного боку одним із найдосліджуваніших у сучасній науці адміністративного права, а з іншого - одним із найбільш дискусійних та невизначених. Так, наука адміністративного права обґрунтувала застосування ряду термінів для його позначення (правова форма публічного адміністрування, інструмент діяльності публічної адміністрації), визначила види такого правового явища, звертала увагу на особливостях його прояву у діяльності різних органів публічної адміністрації та сферах публічного управління та адміністрування. В той же час ряд питань у дефінуванні поняття зовнішнього вираження результатів діяльності публічної адміністрації залишилась поза увагою дослідників [102, с. 150].

Нами вже були напрацьовані основні ознаки правових форм публічного адміністрування та зроблено спробу вдосконалити термінологічний апарат науки адміністративного права в частині позначення активностей публічної адміністрації [172, с. 64]. Втім, спираючись на методологію дослідження правових форм публічного адміністрування, висвітлену у попередньому розділі, необхідним є формування юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування, що дозволить більш глибоко пізнати суть цього явища

правової дійсності та сформувані належну дефініцію як наукового поняття.

При формуванні теоретичної юридичної конструкції правових форм публічного адміністрування варто враховувати їх ієрархію та нетотожність нормативної та теоретичної конструкції її видів. Так, Д.Е. Пономарьов зазначав, що первинними структурними елементами юридичної конструкції є суб'єктивні права та юридичні обов'язки, тобто юридичний зміст правовідносин [181, с. 45]. В той же час не всі юридичні конструкції можуть бути представлені у вигляді структури прав і обов'язків. Окремі з них належать до так званих мета-конструкцій, які будуються не на матеріалі правових норм, а на основі інших конструкцій і виконують роль ланок що з'єднують конструкції нижчих рівнів у цілісну схему з метою забезпечення їх ефективної «роботи» [181, с. 127].

М.П. Кунцевич, аналізуючи юридичні конструкції форм реалізації виконавчої влади, за структурним критерієм поділяє їх на юридичні конструкції мікро-, мезо- і метарівня. Елементарною юридичною конструкцією мікрорівня, на основі якої повинні будуватися більшість юридичних конструкцій форм реалізації виконавчої влади, повинна бути юридична конструкція адміністративної процедури. До конструкцій мезорівня належать юридичні конструкції надання адміністративних послуг, розгляду скарг громадян, виконавчого провадження та державного контролю. Юридичні конструкції державного управління і державного регулювання є мета-конструкціями, тобто юридичними конструкціями, структуру яких утворюють юридичні мезо- та мікроконструкції [188, с. 43].

Цінним у наведених міркуваннях є висновок про відмінність елементного складу теоретичних юридичних конструкцій різного рівня. В свою чергу нормативна та теоретична юридичні конструкції також можуть відрізнятись [203, с. 59].

Правові форми публічного адміністрування можуть бути віднесені до юридичних конструкцій мезорівня, а їх види можуть володіти різними,

відмінними між собою елементами, що утворюватимуть їх структуру, однак існуватимуть і ті поняття, без яких неможливо вести мову про певний об'єкт або явище як правову форму [203, с. 59].

Так, на думку М. І. Козюбри, юридичні конструкції як засіб юридичної техніки, за певними винятками, повинні відображати: суб'єкт та об'єкт, зміст (права та обов'язки суб'єктів), умови встановлення, зміни та припинення правових відносин, відповідальність за порушення норм права, механізм реалізації нормативно-правового акта [204, с. 26]. Наведене зумовлює обов'язкове включення як до теоретичної так і до нормативної юридичної конструкції правових форм публічного адміністрування адміністративної процедури її реалізації [205, с. 48-49].

В свою чергу, О. В. Шопина пропонує визначати юридичну природу юридичного акту через такі поняття як: юридична сила, сфера дії, зміст і форму акту [206, с. 33]. До цього переліку може додати і юридичні наслідки, як обов'язкову ознаку саме правових форм публічного адміністрування.

Наведені елементи утворюються стійкі зв'язки: так, відсутність адміністративної процедури унеможлиблює як прийняття, так практичну реалізацію змісту акта, так само як відсутність сфери дії (адресата) нівелює регулюючу дію нормативних приписів та правозастосовних актів, відсутність або порушення встановленої законом форми акту веде до його нікчемності, неможливості викликати юридичні наслідки, набути юридичної сили [203, с. 61].

Варто погодитись про первинність адміністративної процедури [188, с. 44]. для створення юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування. Її значення для належної правової форми об'єктивної волевиявленень суб'єктів публічного адміністрування викладено і у законодавстві. Так, адміністративна процедура: 1) значно зменшує ризик ухилення уповноваженої особи при реалізації нею владних повноважень від досягнення нормативно закріпленої мети правовідносин, що виникли;

2) знижують можливості уповноважених осіб діяти на власний розсуд при прийнятті управлінських рішень; 3) створюють умови для здійснення належного контролю за процесом прийняття управлінських рішень і при необхідності дозволяють корегувати помилкові рішення, не чекаючи розвитку конфліктної ситуації; 4) забезпечує однакове застосування державно-владних повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; 5) створює гласну, відкриту модель реалізації правовідносин - від їх виникнення до виконання сторонами своїх публічно-правових обов'язків; 6) дозволяє погодити та скоординувати дії різних органів (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), які беруть участь у підготовці та прийнятті управлінських рішень [207, с. 11].

У літературі пропонуються різні варіації юридичної конструкції адміністративної процедури. В якості найбільш простої основи для побудови моделі процедури може бути взяти склад правовідносин: об'єкт, суб'єкт, зміст (суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин) [189, с. 465]. В.Н. Кудрявцев акцентує увагу на тому, що основні елементи проступку, які виведені юридичними науками на базі дослідження протиправних актів, за своєю суттю відображають і більш загальні властивості будь-якої поведінки індивіда [208, с. 14] ті ж самі елементи утворюють структуру і правомірної поведінки [190, с. 334], у зв'язку з чим до основних елементів юридичної конструкції нормативної процедури може бути віднесено: об'єкт, суб'єкт, об'єктивну сторону та суб'єктивну сторону [189, с. 465-466]. Є.А. Дегтярева зауважує, що нормативна модель адміністративної правозастосовної процедури повинна чітко визначати: 1) цільове призначення процедури; 2) тип відносин; 3) коло осіб, що беруть участь у процедурі; 4) акти поведінки, які можуть або повинні здійснити учасники процедури; 5) послідовність здійснення актів поведінки; 6) строки та місце здійснення окремих процедурних дій та

процедури загалом; 7) правові засоби, що забезпечують функціонування процедури [209, с. 18].

Важливою якістю поняття адміністративної процедури, як основи юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування є інтеграція у нього такої категорії як суб'єкт: уповноваженої та зобов'язаної сторони, а також інших учасників, які можуть бути залучені до неї (експертів, спеціалістів, перекладачів, третіх осіб тощо).

Однак адміністративна процедура лише засіб досягнення певного результату, елемент, що забезпечує вплив на правовідносини і зумовлює юридичні наслідки [189, с. 465-466].

Саме останні є одним із найвагоміших елементів юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування. Незважаючи на вживаність у юриспруденції, варто звернути увагу на відсутність єдиного доктринального розуміння поняття «юридичні наслідки» [210, с. 4-6], у зв'язку з чим на даному етапі розвитку науки адміністративного права пропонуємо застосовувати найбільш широке розуміння їх можливих модифікацій, до яких І.П. Яковлевим віднесено: виникнення, зміна, припинення правовідносин; виникнення, зміна, припинення, призупинення, поновлення об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку матеріального або процедурного змісту (у т.ч. відповідні модифікації правових статусів); неможливості виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкодження) [29, с. 18].

Досліджуючи юридичні наслідки як одну із ознак правових форм публічного адміністрування варто звернути увагу, що правовідносини, що виникають, припиняються, змінюються, внаслідок застосування правової форми не обов'язково є адміністративними. Так, укладення адміністративного договору про перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів, викликає зміну фінансових правовідносин, укладення мирової угоди у справі про порушення митних правил – митних; а договори про

розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків – податкових.

Юридичні наслідки правової форми пов'язана із ще однією категорією – чинність, яка знаходиться у зв'язках прямої залежності із поняттям законності діяльності публічної адміністрації. Так, правова форма, застосована із порушенням вимог законності або взагалі не набуває чинності (нікчемність форми), або втрачає її на підставі рішення уповноваженого органу (як правило вищестоящого) або суду (заперечність, оспорюваність форми).

Сфера дії правової форми публічного адміністрування – це часові, просторові та суб'єктні межі здатності викликати юридичні наслідки. Сфера дії правової форми, як правило, визначається органом публічної адміністрації на підставі та у межах встановлених законом, іншим нормативно-правовим актом про його компетенцію [203, с. 59]. Сфера дії правової форми залежить від компетенції органу публічної адміністрації та функціонального призначення правової форми. Так, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади можуть видавати нормативно-правові акти, що є обов'язковими для всіх суб'єктів, що знаходяться у сфері їх управління, на всій території України (а в деяких випадках і за кордоном), в той час як нормативний вплив органів місцевого самоврядування розповсюджується виключно на місцеву громаду та відповідну територію, а органів професійного самоврядування - не представників певного виду професій або публічних службовців (суддів, адвокатів, нотаріусів, аудиторів тощо) по всій території України).

Наступним елементом юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування було названо юридичну силу, що вказує на співвідношення правових форм та їх ієрархію. У сучасній загальнотеоретичній юриспруденції, коли мова заходить про ієрархію в праві, то найчастіше згадується ієрархія нормативно-правових актів як система їх юридичної сили, тобто певна теоретична модель, яка

використовується для вирішення колізій у законодавстві, втім принцип ієрархічності пронизує усю систему правових актів, а не лише нормативно-правових [211, с. 110]. Питання юридичної сили правових форм публічного адміністрування не досліджувались системно, зокрема у літературі остаточно не вирішено питання про співвідношення нормативних актів публічної адміністрації та нормативних адміністративних договорів. Практика публічного адміністрування не створила прецедентів для розробки цієї проблеми, що, на наш погляд, зумовлено незначним поширення договірного регулювання публічно-управлінських відносин. Втім, надалі питання юридичної сили нормативних та індивідуальних актів та нормативних та індивідуальних адміністративних договорів актуалізуватимуться. Розмірковуючи на цю тематику, вкажемо, що на рівні нормативних актів, останній завжди матиме більшу юридичну силу ніж нормативний адміністративний договір, який видається на підставі та у межах визначених законом, іншим нормативно-правовим актом. Адміністративний договір встановлює правила поведінки лише для його сторін, в той час як сфері дії НПА набагато ширша. Адміністративний договір завжди заснований на нормативному приписі, а тому не може йому суперечити або підмінити собою нормативне регулювання. Призначення нормативного адміністративного договору встановити, узгодити процедуру реалізації владних повноважень, узгодити її з усіма суб'єктами їх реалізації, скоординувати дії різних суб'єктів публічного адміністрування, іноді перерозподілити сфери відання (у випадку укладання так званих компетенційних договорів), однак не визначити правила поведінки для інших, хоча і підлеглих, суб'єктів.

На рівні індивідуального регулювання питання ієрархії правових актів вже не може бути вирішене так однозначно. Так, наприклад, у державно-службових відносинах більшою юридичною силою володітиме контракт про проходження державної служби чи посадова інструкція

державного службовця? Чи розробляється посадова інструкція на підставі контракту про проходження державної служби чи навпаки контракт відповідає її положенням? Або яке місце в ієрархії індивідуальних актів займатимуть акти-плани? Відповіді на ці питання неможливо віднайти у теорії права, оскільки названі індивідуальні регулятори є окремими випадками правових актів, що володіють спеціальними якостями, властивими лише царині адміністративних правовідносин.

На даний час питання юридичної сили індивідуальних актів вирішуються казуально на рівні законодавства, встановлюючи прямі приписи про співвідношення одностороннього владного волевиявлення і адміністративного договору в конкретних правовідносинах (наприклад під час погашення податкового боргу, розгляду справ про порушення митних правил). Однак навряд чи вдасться віднайти якесь загальне правило, принцип за яким будуватиметься їх співвідношення, окрім залежності юридичної сили індивідуального правового акту від місця видавника в ієрархії органів публічного адміністрування.

Притримуючись цієї вихідної позиції та з огляду на те, що адміністративний договір завжди викликає правові наслідки лише для його сторін, що приймають на себе зобов'язання добровільно або в силу закону, можемо здійснити спробу такої ієрархієзації індивідуальних правових актів публічного адміністрування. Односторонні владні рішення у звонішньоорганізаційних відносинах мають більшу юридичну силу, крім випадків адміністративний договір укладається замість адміністративного акту і тим самим унеможлиблює їх одночасне видання. У такому випадку адміністративний акт у подальшому повинен видаватись з підстав, визначених у адміністративному договорі. У внутрішньоуправлінських відносинах адміністративний договір носить змішаний, індивідуально-нормативний характер, його сторони діють в межах умов договору та на підставі закону. Відповідно, у випадку укладення адміністративного договору, особливо у державно-службових відносинах, саме його

положення володітимуть більшою юридичною силою ніж індивідуальні акти правління.

Цікавими є висновки дослідників щодо ієрархізації правових актів за критерієм форми вираження: «...найвища сила належить письмовим та знаковим правовим актам, нижча – усним, найнижча – конклюдентним. Знакові акти мають пріоритет над усними та конклюдентними, оскільки їх дія прямо витікає з нормативного рішення» [211, с. 111-112]. Такі умовиводи важливі для визначення місця у системі індивідуальних регуляторів сфери публічного адміністрування актів-дій, які розмішені на нижній сходинці ієрархії індивідуальних правових актів. Загалом можемо презентувати таку ієрархію індивідуальних актів залежно від форми фіксації: акти-документи, акти-волевиявлення, акти-дії.

Розглядаючи юридичний зміст правової форми, як елементу її юридичної конструкції, варто вказати його гетерогенність залежно від виду форми. Так, як мова ведеться про правовий акт (нормативний та індивідуальний), адміністративний договір або акт-волевиявлення, то його зміст буде представлений юридичним формулюванням його головної мети та завдань, застосування правових засобів, визначення суб'єктів, що наділяються правами і обов'язками, часових та просторових характеристик дії правової форми [212, с. 302] Якщо вести мову про процесуальні форми то їх зміст буде представлений елементами адміністративної процедури: опис юридичного факту (фактичного складу), з яким пов'язується застосування процедури, права та обов'язки учасників процедури, стадії та етапи здійснення процедурних дій, види проміжних та підсумкових рішень, що приймаються в рамках процедури або за висновками, зробленими за результатами її застосування, і вимог до них [207, с. 18].

Зміст правової форми залежить від її функції у механізмі адміністративно-правового регулювання, до яких тривалий час відносили лише встановлення та застосування норм права. Втім, механізм правового регулювання суспільних відносин, передбачає наявність ще однієї групи

підзаконних актів – інтерпретаційних, що роз'яснюють зміст нормативно-правових актів, з метою правильного та однозначного розуміння, точного та неухильного виконання, дотримання та використання суб'єктами права [212, с. 4-5].

Зміст правової форми визначатимуть також і обсяг дискреційних повноважень та адміністративного розсуду публічної адміністрації.

Він обов'язково знаходить своє вираження у відповідній формі, під якою розуміють документ, що має свої реквізити, які являють собою встановлені законом обов'язкові формальні елементи того чи іншого документу. У тих випадках, коли закон встановлює певну форму документу, він вказує, які реквізити повинен містити документ. Відсутність одного чи декількох реквізитів є дефектом форми і у випадках, встановлених законом, є підставою для визнання недійсним документу [206, с. 33]. Як правило, перелік реквізитів встановлено у законодавчих актах, а узагальнені типові форми – затверджені підзаконними актами. Втім документ не єдина «форма» форм публічного адміністрування. Зовнішній прояв активності публічної адміністрації може знаходити вираження і в діях, усних повідомленнях, знаках (сигнал світлофора, сигнал регулювальника, знаки встановлені на пунктах пропуску через державний кордон, митницях), а іноді взагалі не залежати від волевиявлення уповноваженого суб'єкта, наприклад у разі виникнення права податкової застави.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що елементами юридичної конструкції правової форми варто визнати: адміністративну процедуру, юридичну силу, сферу дії, юридичний зміст, форму фіксації та юридичні наслідки. Названі елементи знаходяться у стійких зв'язках, де відсутність хоча б одного елементів нівелює регулятивний потенціал волевиявлень та інших проявів активності публічної адміністрації.

Запропонована теоретична конструкція правової форми є основою для формування її дефініції, що варто визнати обов'язком кроком у формуванні концепції правової форми публічного адміністрування.

Як вказує С.М. Єгоров, задача визначення (дефініції) – точно відмежувати дане поняття від усіх інших понять за обсягом і змістом [214, с. 200]. Дефініція розв'язує такі два гносеологічні завдання: 1) з'ясує властивість визначуваного предмета, дає відповідь на питання про те, чим є цей предмет; 2) обмежує визначуваний предмет від інших суміжних з ним предметів [215, с. 202-203].

Названі завдання можуть бути вирішені шляхом формулювання явного визначення через найближчий рід та видову відмінність. Формування такого поняття передбачає, по-перше пошук родового поняття, різновидом якого виступає діфінієндум та визначення його характерних ознак, що відрізнятимуть його від усіх інших різновидів родового поняття.

Застосування діалектичних підходів на загально-світоглядному рівні методології дослідження правових форм публічного адміністрування дозволило обґрунтувати відносини супідрядності між функціями публічної адміністрації та правовими формами публічного адміністрування [172, с. 120].

Відповідно, правова форма публічного адміністрування являє собою структуровану відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивацію в адміністративному праві волевиявлення публічної адміністрації, що спрямоване на реалізацію її функцій, і зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних та процедурно-процесуальних відносинах відповідно до сфери дії, юридичної сили та юридичного змісту владних велінь, визначених компетенцією суб'єкта волевиявлення та стадією механізму адміністративно-правового регулювання.

Варто вказати, що правові форми публічного адміністрування є не єдиним засобом вираження та фіксації активності публічної адміністрації, а складають частину більш широкого поняття – форм публічного адміністрування, які внаслідок екстраполювання концепції форм державного управління, за ознакою юридичного наслідку в науці адміністративного права поділяють на правові та неправові. [216, с. 172]. Коли говорять про правові форми, мають на увазі юридичні наслідки цих форм – внесення змін до правового режиму, встановлення, зміну або припинення конкретних правовідносин. Юридичні наслідки породжують видання актів управління, укладання угод, здійснення нормотворчої діяльності органів державної влади і управління. Неправові форми не мають юридичних наслідків. Як правило, це управлінські рішення спрямовані на виконання тактичних і оперативних завдань [217, с. 26-27].

Вжиття терміну «неправова форма діяльності публічної адміністрації» знаходить критику у науковій літературі, що стосується як обраного терміну, так і розгляду цього явища межах теорії адміністративного права. Крім того з'являються обґрунтовані твердження про помилковість сприйняття відсутності юридичного наслідку у таких зовнішніх проявах діяльності публічної адміністрації [218, с. 113].

Дійсно, вжиття терміну «неправова форма» може спричинити хибне сприйняття частини діяльності публічної адміністрації як протиправної або такої, що не врегульована правом. «Неправова форма публічного адміністрування» є терміном юридичної теорії, що відображає властивості її результату щодо конкретних правовідносин, що в свою чергу вимагає їх щонайменшої рамкової нормативної регламентації і дасть змогу забезпечити ефективність, законність і якість усієї системи публічного адміністрування [219, с. 10].

Враховуючи те, що органи публічної адміністрації діють на підставі і в межах встановлених законом, відсутні підстави стверджувати, що частина публічного адміністрування позбавлена правового підґрунтя.

Навіть такі організаційні форми як діловодство, бухгалтерський облік регламентуються відповідними нормами права, в тому числі: Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» [220, с. 6], Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» [221, с. 7]. Типовою інструкцією з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну [222, с. 14].

З цього приводу у літературі справедливо зауважують, що навіть тоді, коли йде мова про організаційні способи зовнішнього вираження владно-розпорядчого впливу, порядок втілення яких визначений наукою або усталеною практикою, мінімальною основою для вчинення таких заходів має бути відповідний компетенційний припис [29, с. 103]. Крім того наведемо думку фахівців з теорії управління, якими зауважується про те, що форма як аморфна екзистенціальна сутність не може існувати без наповнення її організаційними процесами, які обов'язково присутні для досягнення різноманітних цілей і завдань. Тому форма та її організація є нерозривними і повинні трактуватись як єдине, неподільне поняття при розгляді суб'єктів управління, їх повноважень та характеру їх фактичної реалізації [223, с. 38].

Враховуючи те, що призначенням форм діяльності публічної адміністрації, що не викликають настання юридичних наслідків, є перш за все організація діяльності, вчинення підготовчих дій для прийняття обґрунтованого управлінського рішення, доведення його змісту до виконавців, забезпечення належного функціонування органів публічної адміністрації та практичної реалізації покладених на них функцій, більш вдалим, на наш погляд, є застосування терміну «організаційна форма діяльності публічної адміністрації». Звернемо увагу на наявних поодиноких твердженнях про необхідність збереження у науковому обігу терміну «неправова форма», яким пропонується позначати здійснення

незаконних дій, що мають ознаки адміністративного чи кримінального правопорушення [224, с. 120]. Визнаючи загалом обґрунтованість наведеної пропозиції вкажемо, що поняття законності діяльності публічної адміністрації доцільно розглядати на рівні конкретної правової форми, оскільки різноманітність їх видів, зумовлених функціями публічного адміністрування та стадіями механізму адміністративно-правового регулювання, та, відповідно, юридичних конструкцій унеможлиблює створення єдиного підходу до визначення ознак їх протиправності.

Визначившись із термінологією, варто звернути увагу на наступний дискусійний аспект. Так, на думку С. В. Петкова, організаційні форми є предметом дослідження науки державного управління, а адміністративне право має зосередити свої зусилля на вивченні правових форм [225, с. 56]. І. В. Патерило до інструментів діяльності публічної адміністрації віднесено лише ті з них, призводять до правових наслідків – виникнення, зміни й припинення адміністративно-правових відносин, та можуть бути предметом адміністративного позову [106, с. 23; 226, с. 98]. Аналогічний підхід відображено у навчальних видання з адміністративного права останніх років [6, с. 253-259; 3, с. 144].

Не заперечуючи необхідність переосмислення предмету дослідження науки адміністративного права у контексті форм публічного адміністрування вважаємо за необхідне вказати на наступне. Організаційні форми на думку багатьох адміністративістів юридичних наслідків не викликають. Однак, як вірно вказує М. В. Пучкова організаційні та матеріально технічні форми неоднорідні за своїм призначенням та функціями, і використання окремих з них може спричиняти настання юридичних наслідків [227, с. 17-18]. На таку властивість організаційних форм звертав увагу ще Б. М. Лазарев [228, с. 186]. Перш за все мова йде про засідання колегіальних органів виконавчої влади, місцевих рад, конкурсних та дисциплінарних комісій у сфері державної служби. Саме під

час застосування таких організаційних форми безпосередньо формується управлінське рішення, що у подальшому отримує форму нормативного, індивідуального акту, адміністративного договору, іншого юридичного документу, що має юридичне значення [227, с. 29]. Причому законодавець визначає окремі види засідань колегіальних суб'єктів адміністративного права як обов'язкову форму їх діяльності. Так, ст. 46 ЗУ «Про місцеве самоврядування» встановлює, що «сільська, селищна, міська, районна у місті (у разі її створення), районна, обласна рада проводить свою роботу сесійно. Сесія складається з пленарних засідань ради, а також засідань постійних комісій ради» [156, с. 16], відповідно до ст. 12 ЗУ «Про Антимонопольний кабінет України» формою роботи Антимонопольного комітету України (далі – АК України), адміністративних колегій АК України, адміністративних колегій територіальних відділень АК України є їх засідання [229, с. 8], ч. 2 ст. 41 ЗУ «Про КМУ» визначає, що КМУ відповідно до Конституції та законів України здійснює свої повноваження шляхом прийняття рішень на його засіданнях більшістю голосів від посадового складу КМУ [230, с. 12], частина 1 статті 51 названого закону визначає, що постанови та розпорядження КМУ приймаються на засіданнях КМУ шляхом голосування більшістю голосів від посадового складу КМУ [230, с. 12]. Аналогічні приписи щодо організаційної форми реалізації владних повноважень встановлені для всіх колегіальних органів публічної адміністрації.

В даному випадку очевидним є не лише тісний зв'язок між організаційними та правовими формами [227, с. 29], однак і юридичне значення організаційної форми, наслідки прийняття управлінських рішень поза її межами. Так, ст. 2 КАС України визначає спосіб (процедуру) прийняття рішення, вчинення дії як елемент їх існування у правовій формі і встановлює обов'язковість його перевірки під час розгляду справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративними судами [81, с. 19]. У цьому

зв'язку форми організації діяльності колегіальних органів стають частиною правових форм публічного адміністрування. Т.О. Коломоєць звертала увагу на існування структурної форми діяльності публічної адміністрації, що, на думку вченої, передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 173]. Вважаємо, що в межах структурних форм доцільно розглядати і зовнішнє вираження способу організації прийняття управлінських рішень колегіальними суб'єктами публічної адміністрації [231, с. 14-16]. Продовжуючи вивчення структурних форм вкажемо про необхідність позначення цим терміном і таких проявів форм публічного адміністрування як міжгалузеві організаційно-правові, якими називають фіксується в праві волевиявлення суб'єктів владних повноважень, що мають міжгалузеву компетенції і уповноважені здійснювати координацію суб'єктів публічного адміністрування в певній сфері або сферах суспільного життя (наприклад, торгівля, охорона здоров'я тощо) [232, с. 56].

Існує і інший підхід, згідно з яким організаційні форми публічного адміністрування визнаються підзаконними квазіправовими формами. Так, І.Г. Владімірова доводить, що зважаючи на відсутність можливості чіткого та однозначного відмежування внутрішньокорпоративного та державного регулювання суспільних процесів в частині визначення загального обсягу адміністративної санкціонованості дій керуючого суб'єкта, наявні усі підстави для розгляду організаційної форми як особливого поєднання нормативно-соціального регулювання [224, с. 120]. Зі свого боку М.М. Конин виділяє такі підзаконні організаційні форми публічного адміністрування: організаційно-технічні щодо організації напрацювання та реалізації різного роду технічних регламентів, правил, нормативів машин, механізмів, споруд; організаційно-економічні, що пов'язані із напрацювання та реалізацією економічних норм і нормативів використання матеріально-речових ресурсів та інших економічних регламентів;

організаційно-соціальні, що зумовлені необхідністю вироблення нормативів соціальної взаємодії у суспільстві та держави. [233, с. 123]. В. Д. Журавльов до організаційно-правових форм діяльності ЦОВВ відносить: підготовку, організацію прийняття та реалізації управлінських рішень; координація діяльності органів в системі виконавчої влади; організаційній, реєстраційні й інші форми; консультативна й інформаційно-аналітична діяльність; облікові, аналітичні, програмні форми роботи; взаємодія ОВВ з іншими гілками і інститутами державної влади; інформаційне забезпечення в системі виконавчої влади; державний контроль та нагляд [234, с. 257-258]. Як уявляється дослідником для вирішення організаційних форм діяльності ОВВ було обрано інший ніж здатність викликати настання юридичних наслідків критерій – характер, зміст та спрямованість виконуваних функцій, що додатково обґрунтовує зв'язок організаційних форм публічного адміністрування із правовою матерією, їх інтеграцію у нормативний матеріал та нерозривний зв'язок із правовою формою, виявляє необхідність у перегляді усталених уявлень про види суспільних відносин, що повинні її отримати в сфері діяльності публічної адміністрації.

Зважаючи на змішаний характер таких організаційних форм публічного адміністрування, вченими запропоновано для позначення суспільно-організаційних (конференції, круглі столи) та адміністративно-організаційних (наради, слухання, засідання комісій) заходів використовувати термін «неформальні форми управлінської діяльності» [233, с. 123]. Загалом такий підхід може бути сприйнято лише частково, оскільки однією із функцій правової форми публічного адміністрування названо як раз таки формалізацію волевиявлення уповноваженого суб'єкта. Згадувані заходи не можуть бути визнані предметом науки адміністративного права, оскільки не пов'язані з нормами права жодним чином. У тому ж випадку, коли слухання або засідання комісій проводиться з метою створення правового акта (НПА чи індивідуального),

такий захід варто визнати проявом структурно-процедурної форми публічного адміністрування.

Також варто звернути увагу і на електронні довірчі послуги (електронний підпис та електронну печатку), що використовуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності, державними реєстраторами, нотаріусами та іншими суб'єктами, уповноваженими державою на здійснення функцій державного реєстратора для реалізації повноважень, спрямованих на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків фізичної або юридичної особи відповідно до закону, а також судами для відправлення правосуддя [235, с. 7], при чому згідно зі статтею зі ст.6 ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг» саме накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа [236, с. 15]. Таким чином організаційна форма – використання електронного підпису і печатки викликає безпосереднє настання юридичних наслідків.

Цікаво відмітити, що електронні довірчі послуги включають: створення, перевірку та підтвердження удосконаленого електронного підпису чи печатки; формування, перевірку та підтвердження чинності сертифіката електронного підпису чи печатки; формування, перевірку та підтвердження чинності сертифіката автентифікації веб-сайту; формування, перевірку та підтвердження електронної позначки часу; реєстровану електронну доставку; зберігання удосконалених електронних підписів, печаток, електронних позначок часу та сертифікатів, пов'язаних з цими послугами [235, с. 8-9]. Надавачами таких послуг можуть бути юридичні особи незалежно від організаційно-правової форми та форми власності, фізичні особи – підприємці [235, с. 8-9]. Названі відносини між надавачами електронних цифрових послуг та органами публічної адміністрації є приватноправовими, дані послуги дозволяють використовувати організаційну форму – електронний підпис і печатку,

використання яких для підтвердження прийнятого рішення зумовлює настання юридичних наслідків.

Наведене актуалізує пропозиції Ю.М. Старілова, яким обґрунтоване існування публічно-правових та приватноправових форми діяльності публічної адміністрації. Перша група управлінських дій забезпечує реалізацію повноважень органу публічної адміністрації, друга група – хоча і регламентується нормами приватних галузей права, однак все ж таки використовується для досягнення цілей публічного управління та вирішення його задач (проведення тендерів на закупівлю товарів, робіт, послуг для утримання матеріально-технічної бази, створення належних умов праці та інше) [237, с. 503]. Дану точку зору частково поділяє і Д.М. Бахрах [238, с. 269-270].

Відповідно організаційні форми не викликають настання юридичних наслідків у сфері публічного адміністрування, що однак не підтверджує їх неспроможності встановлювати, змінювати і припиняти приватні правовідносини. Відповідні іноді до організаційних форм публічного адміністрування помилково включають ті, що є приватноправовими формами діяльності публічної адміністрації [218, с. 112].

Таким чином публічна адміністрація може діяти у публічно-правових і приватноправових формах. Причому форми публічного адміністрування є лише частиною публічно-правових форм, які включати і інші види правових форм, використання яких передбачене нормами чинного законодавства. Так, правоохоронна функція держави може отримувати практичну реалізацію як у формах публічного адміністрування, так і у кримінально-процесуальній формі, мобілізаційна функція також може приймати як форму публічного адміністрування, так і фінансово-правову форму під час формування та виконання Державного бюджету України та місцевих бюджетів, нарахування та сплати податкових, митних та інших обов'язкових платежів [218, с. 112].

Форми ж публічного адміністрування завжди є правовими, у тому сенсі, що встановлюються, змінюються та припиняють на основі норм адміністративного права, спричиняють настання юридичних наслідків прямо або опосередковано. Саме тому слушним є пропозиції тих авторів, що розглядають в межах науки адміністративного права лише ті види діяльності публічної адміністрації, що призводять до настання юридичних наслідків [218, с. 112-113].

Поділ форм публічного адміністрування на правові та організаційним є способом їх класифікації за ознакою юридичних наслідків, дозволяє глибше пізнати їх сутність та взаємодію, визначити межі та необхідність правового регулювання кожного їх виду, однак не означає їх відокремленого існування. Вони мають тісні взаємозв'язки й іноді неможливо провести чітку межу між правовою та організаційною формою, наприклад, як у випадку із наданням послуг електронного цифрового підпису, або із протоколом засідання колегіального органу (організаційна форма управлінського рішення), що є підставою для прийняття адміністративного акту (правова форма управлінського рішення) [218, с. 112]. Окреслена проблематика здатності організаційних форм викликати настання юридичних наслідків скеровує науковий пошук у напрямі визначення видів правових форм публічного адміністрування, а більш глибоке пізнання сутності правових форм публічного адміністрування сприятиме дослідженню місця наукового поняття «правова форма публічного адміністрування» у системі понять науки адміністративного права.

2.2. Правова форма публічного адміністрування в системі юридичних понять.

Формування понятійного апарату адміністративного права має важливе методологічне значення як для науки, так і практики законотворення та правозастосування, оскільки дозволяє встановити логіку формування правових понять, виявити принципи та закономірності їх функціонування та взаємодії [239, с. 16].

Правові поняття не існують окремо від інших. Основними їх сутнісними характеристиками, поряд з обсягом та змістом, є системні та змістовні (семантичні) зв'язки. Правове поняття входить до понятійної системи науки адміністративного права, що за справедливим твердженням А.О. Мелькіна, є об'єктивною закономірністю існування понять в правовому просторі [240, с. 128].

І.М. Панов вказує, що як галузь специфічних знань, юридична наука має притаманну їй упорядковану систему взаємопов'язаних і взаємодіючих понять і категорій, які за суттю і змістом визначаються предметом цієї науки й одночасно забезпечують логіко-юридичну організацію знань у сфері держави і права [163, с. 4-6]. У своїй єдності правові поняття й категорії утворюють категоріально-понятійний апарат цієї науки [163, с. 4-6]. Адміністративне право як галузь юридичної науки в свою чергу також володіє власним понятійним апаратом, що повинен бути сформований на основі дослідження сутності і змісту адміністративно-правових категорій, шляхом застосування наукових методів пізнання [241, с. 606-607].

Враховуючи те, що понятійному апарату як системному утворенню властиві єдність та цілісність, а правовим поняттям – здатність комунікації в межах певної правової системи [240, с. 102] необхідним та своєчасним є вивчення системних зв'язків правового поняття «правова форма публічного адміністрування» з іншими поняттями науки адміністративного права.

Незважаючи на теоретичну цінність вивчення логічних зв'язків між поняттями науки адміністративного права варто констатувати поодинокість та фрагментарність висвітлення даної проблематики у

науковій та навчальній літературі. Дослідники обмежуються вказівкою на взаємозв'язок форм і методів публічного адміністрування, незважаючи на те, що система понять являє собою багаторівневе утворення, і включає родові та видові поняття, забезпечувальні та додаткові поняття, які можуть перебувати у різних логічних зв'язках.

Незважаючи на тривале застосування в науці адміністративного права термінів «форма державного управління», «метод державного управління», їх поняття та підходи до співвідношення залишились майже незмінним з радянських часів, а поступова заміна термінами «форма публічного адміністрування», «інструменти діяльності публічної адміністрації», «методи діяльності публічної адміністрації» відбувається на підставі зміни обсягу поняття, шляхом включення до суб'єктів застосування названих форм і методів органів місцевого самоврядування, та, в окремих випадках, інститутів громадянського суспільства, без переоцінки їх змісту. Така ситуація призводить до парадоксу, коли у науковий обіг вводиться новий термін, що позначає вже існуюче поняття, без зміни його змісту.

Так, ще за радянських часів, Є.О. Луньов вказував, що у формі практично реалізуються функції і методи управління, вони і є зовнішнім виявом управлінської діяльності, способом вираження змісту такої діяльності в конкретних умовах. Форма – це та або інша управлінська дія, виражена ззовні [103, с. 26].

Такі твердження залишились майже не змінними у сучасній науці адміністративного права. Під формами публічного адміністрування розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [241, с. 308], зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [4, с. 44], зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій [242, с. 154]. Наведені твердження вилому дають уявлення про поняття форми

публічного адміністрування втім не розкривають його змісту. Так, одні вчені до змісту, що виражаються формою публічного адміністрування відносять методи публічного адміністрування як правовий засіб, що використовується для досягнення цілей, вирішення задач та здійснення функцій державно-управлінської діяльності [242, с. 193]. Інші, вказують, що змістом управлінської діяльності виступають відповідні функції, що мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних форм та методів управління [216, с. 95].

Пошук місця поняття «правова форма публічного адміністрування» у понятійному апараті науки адміністративного права повинен відбуватись із визначення родового поняття, у якості якого доцільно розглядати поняття функцій публічного адміністрування [239, с. 17-18].

Варто погодитись із твердженням про те, що на відміну від загальних понять права та принципів права, щодо яких сформувались більш менш усталені погляди сучасних дослідників, поняття функцій у праві ще потребує свого аналізу, а також нових теоретичних і методологічних підходів до свого визначення [243, с.10].

Термін функція етимологічно виникає від латинського «function» – здійснення, виконання, звершення і тлумачиться у довідниковій літературі як: спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту [244, с. 784]; робота кого-, чого-небудь, коло діяльності когось, чогось [245, с. 814], як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення й змінюється відповідно до його змін [246, с. 675].

У юридичній літературі термін «функція» набуває специфічного змісту, так В. М Протасов вважає, що функція – це та діяльність, той вплив, який повинна здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [247, с.27].

В теорії адміністративного права термін «функція» переважно розглядається як напрям певної діяльності, що характеризується

однорідністю і цілеспрямованістю, від якого залежать інші аналізовані вченими та дослідниками явища правової дійсності [239, с.16-17].

Так, під функціями управління розуміють певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [248, с. 148]; складники змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта [249, с. 17], а функціями публічного управління І. Л. Бородін пропонує визначати самостійні та якісно однорідні складові діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації [250, с. 24].

Функціями виконавчої влади називають провідні напрями діяльності її органів, у яких виражається цільова направленість цієї гілки влади, і з якими безпосередньо пов'язаний наданий органами виконавчої влади обсяг державно-владних повноважень [251, с. 15]; основні напрями її діяльності і цілі, які держава ставить перед виконавчою владою, а також правові засоби, за допомогою яких досягають поставлених цілей [252, с. 116], певний напрям діяльності її органів, який характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [253, с. 395-396].

Т. О. Мацелик розуміє функції органів публічної адміністрації як провідні напрями їх діяльності, у яких виражається цільове навантаження, та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст публічно-владних повноважень, що надаються цим суб'єктам [254, с. 205-207].

Наведені визначення об'єднують визначення функцій як основних напрямів діяльності суб'єкта детермінованих його цілями і завданнями, які стосовно публічної адміністрації визначені державою. Залежними від напрямів діяльності називають обсяг і зміст владних повноважень [239, с. 19-20].

К. Бугайчук досліджуючи функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України акцентує увагу на їх управлінському

змісті та визначає їх як зумовлені цілями та завданнями Національної поліції України конкретні складники змісту публічного адміністрування, які мають об'єктивний, універсальний та державно-владний характер, складаються з груп відносно самостійних, однорідних дій, здійснюються уповноваженими суб'єктами та спрямовані на оптимізацію організаційної структури системи Національної поліції України, врегулювання внутрішніх управлінських процедур, впорядкування організаційних відносин, а також організацію забезпечувальних процедур адміністрування в системі Національної поліції [255, с. 116].

Підтримуючи позицію автора щодо змістовних характеристик поняття «функції публічного адміністрування», а також у частині виділення функцій публічного адміністрування у внутрішньо організаційній сфері, вкажемо на недоцільність ототожнення функцій публічного адміністрування із функціями управління, в тому числі і державного, виходячи із самого змісту поняття «публічне адміністрування», яке має сприйматися в обсязі усіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням [29, с. 63].

Так, К. С. Бельський пропонує виділяти такі функції органів виконавчої влади: охорони громадського порядку і забезпечення національної безпеки; регулятивно-управлінська та забезпечення прав і свобод громадян. [251, с. 36], а Ю. М. Козлов до них відносить правоохоронну функцію, функцію координації, регулювання і функцію організації [256, с. 3-12], Д.В. Бусуйок - управлінську, регулятивну, репресивну, контрольну, правозабезпечувальну, правозахисну та функцію ресурсного забезпечення [253, с. 396].

Зі свого боку В.С. Червертіков до таких функцій в межах управлінської концепції адміністративного права відносить: прогнозування, планування, розробку, обґрунтування і прийняття рішень, організацію його виконання, контроль результатів, взаємодію, правове

регулювання, матеріально-технічне забезпечення, інформаційно-аналітична діяльність. Останній з перерахованих функцій вчений надає особливого значення [257, с. 346].

Цікаву точку зору щодо обґрунтування видів функцій органів публічної адміністрації висловлено Т.О. Мацелик, якою до них віднесено ті види діяльності, що є предметом адміністративно-правового регулювання: функція публічного управління, функція надання адміністративних послуг; правоохоронна функція (притягнення до адміністративної відповідальності); функція контролю; функція мобілізації (ресурсозабезпечення); нормотворча функція; правозастосовна функція; інформаційна функція [254, с. 205-207].

Такий перелік функцій органів публічної адміністрації є найбільш повним та відображає усі напрями публічного адміністрування. Втім зміст окремих функцій варто уточнити. Так, за твердженням І.Л. Бородіна, загальні функції публічного управління властиві всьому управлінському процесу для всіх рівнів управлінських структур включатимуть такі групи дій: прогнозування, планування, регулювання, координацію, облік та контроль [250, с. 24].

Погоджуючись із необхідність включення до функції публічного управління прогнозування, планування та координації, вкажемо на доцільність виокремлення функції регулювання та обліку і контролю в самостійні напрями діяльності, що відповідає законодавчій концепції розподілу функцій органів виконавчої влади. Так, згідно зі статтями 7, 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» функції контролю та нагляду властиві інспекціям, а забезпечення нормативно-правового регулювання є основним напрямом діяльності міністерств [54, с. 5-6].

Щодо правоохоронної функції публічного адміністрування, то варто розширити її зміст включивши застосування не лише заходів адміністративної відповідальності, однак і заходів дисциплінарної

відповідальності, а також накладення штрафних (фінансових) санкцій на юридичних осіб за порушення норм чинного законодавства.

Інформаційна функція публічного адміністрування як окремий напрям діяльності її суб'єктів зумовлена самою семантикою слова «публічний» (від лат. *publicus* – суспільний, народний), яке визначається як відкритий, гласний [258, с. 474]. На думку І.П. Яковлева цей термін додатково констатує необхідність інформаційної взаємодії суб'єктів владних повноважень із суспільством, при цьому оперативне поширення достовірних даних про цілі та методи управлінського впливу, права громадян і порядок їх втілення має відбуватися не лише за ініціативи громадськості, як відповідь на запити її окремих представників чи організацій (вимушене інформування), але й за ініціативи владних інституцій (добровільне інформування) [29, с. 99].

На думку Т.О. Мацелик інформаційна функція потрібна для двох головних цілей: визначити, чи був порушений закон, і прийняти управлінське рішення, що є доцільним і ґрунтується на фактичному свідченні [254, с. 208-209].

Функції, що виконуються публічною адміністрацією є змістом правових форм публічного адміністрування, завдяки їм отримують практичну реалізацію та входять до сфери дії права. Правова форма публічного адміністрування утворює зв'язки між різними функціями публічної адміністрації, надаючи результатам їх виконання юридичного значення. Функції публічного адміністрування не повинні обмежуватись виключно управлінням, їх зміст набагато ширший, однак правової форми можуть набувати лише ті види діяльності, що є предметом адміністративно-правового регулювання [239, с. 16].

І.Л. Бородіним було здійснено обґрунтування взаємозв'язку функцій, форм та методів публічного управління, яке залишається справедливим і для публічного адміністрування. Функції публічного адміністрування здійснюються через форми і методи публічного адміністрування, які

показують шляхи і засоби процесу публічного адміністрування. Зміст, форми та методи публічного адміністрування знаходяться під регулятивним впливом норм адміністративного права і таким чином вони є адміністративно-правовими [250, с. 24].

Функції публічної адміністрації реалізуються у формах публічного адміністрування за допомогою методів публічного адміністрування, під якими розуміють засоби цілеспрямованого владного впливу на суспільство [241, с. 423]. Однак нормотворча функція суб'єктів публічного адміністрування реалізується за допомогою методів адміністративно-правового регулювання, які визначають як сукупності певних загальних і специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права [259, с. 230].

Класична концепція методу адміністративно-правового регулювання (методів адміністративного права) полягає у визначенні його як сукупності певних загальних і специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права [259, с. 230]. Причому загальними рисами методу адміністративно-правового регулювання вважають те, що він реалізується шляхом: використання приписів (встановлення обов'язків); встановлення заборон; надання дозволів [259, с. 230], галузевими особливостями називають можливість використання таких специфічних способах регулювання суспільних відносин, як координація, субординація, рерординація [259, с. 232-233].

Розглядаючи методи адміністративно-правового регулювання варто звернути увагу на наукову позицію В.Д. Сорокіна, який застосовуючи системний метод до дослідження права доходить висновку про існування єдиного методу правового регулювання, універсального для всіх галузей права та виділяє такі його основні ознаки являє собою інструмент державно-владного впливу на суспільні відносини, що об'єктивно потребують такого впливу; має специфічну матеріально-правову основу у

вигляді встановлених або санкціонованих державою юридичних норм, система яких і утворює право [260, с. 34-35]. Таким чином практична реалізація методу правового регулювання може відбуватись лише у трьох варіантах соціального регулювання, характерних не лише для права, однак і інших регуляторів, як-то моралі, звичаїв, традицій тощо, – забороні, дозволі, приписі. Важлива властивість методу правового регулювання, на думку, вченого полягає у утому, що він як системне явище об'єднує в органічне ціле усі три названі способи. Більше того, метод правового регулювання реально може існувати лише як поєднання усіх трьох первинних компонентів – заборон, дозволів та приписів. Жоден з них окремо існувати не може. Відмінності на галузевому рівні полягають у співвідношенні названих елементів. Виходячи з викладеного вчений виділяє три типи правового регулювання, при чому адміністративний тип правового регулювання пов'язується вченим із переважним застосуванням приписів.

Не вступаючи у полеміку щодо доцільності введення в науковий обіг конструкту єдиного методу правового регулювання, погодимось із висновками В.Д. Сорокіна в частині елементів методу адміністративно-правового регулювання – заборони, дозволі і приписи, з переважним застосуванням останніх.

Відповідно, такі методи як координація, субординація і реординація повинні бути віднесені скоріш до методів публічного адміністрування, оскільки, в будь-якому випадку на рівні правової норми можливість координації, субординації чи реординації закріплюється шляхом встановлення особливого співвідношення приписів, заборон і дозволів.

Практична ж їх реалізація покладена на суб'єктів публічної адміністрації, шляхом застосування специфічних засобів і способів діяльності, які позначають терміном «методи публічного адміністрування».

Досліджуючи методи публічного адміністрування відмітимо ряд проблем: автоматична заміна терміну «методи державного управління» на «методи публічного адміністрування» без їх змістовного переосмислення; у деяких випадках ототожнення методів адміністративно-правового регулювання із методами публічного адміністрування, що приводить до наявності адміністративних та економічних методів, нормативних і індивідуальних, правових і не правових. Щодо останнього способу групування методів публічного адміністрування вкажемо, що будь-який метод діяльності публічної адміністрації є не правовим до тих пір, поки не отримає закріплення у правовій формі або в силу закону, або за розсудом суб'єкта. Так, такий традиційний «не правовий» метод публічного адміністрування як проведення нарад у встановлених законом випадках може отримати такі процедурні форми як засідання, рішення яких є обов'язковими для виконання. Так, згідно зі статтею 8 ЗУ «Про запобігання корупції» основною формою роботи, тобто реалізації повноважень, Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) є засідання, що проводяться не рідше одного разу на тиждень. Рішення Національного агентства приймаються більшістю голосів від його загального складу [27, с. 12]. Сільські, селищні, міська, районні, обласні ради реалізують свої повноваження під час проведення сесій, що скликається в міру необхідності, але не менше одного разу на квартал, а з питань відведення земельних ділянок та надання документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності - не рідше ніж один раз на місяць [156, с. 6-7]. Щодо отримання методом правової форми за розсудом суб'єкта публічної адміністрації, то варто звернути уваги на норми дисциплінарних статутів, де вказано про необхідність видання наказу (правової форми) у разі застосування методу примусу у вигляді дисциплінарного стягнення, однак у разі вчинення незначного порушення службової дисципліни начальник може обмежитись усним попередженням

особи рядового або начальницького складу щодо необхідності суворого додержання службової дисципліни [261, с. 9].

Отже, проблема визначення методів публічного адміністрування залишається актуальною. Розуміючи складність проблематики пропонуємо у нашому дослідженні обмежитись тим переліком способів і методів впливу суб'єктів публічної адміністрації, що відповідатиме виконуваним нею функціям.

Методи публічного адміністрування та методи адміністративно-правового регулювання знаходяться у тісному взаємозв'язку, однак не тотожні один одному. Обидва є засобами регулюючого впливу, однак у першому випадку такий вплив досягається за рахунок встановлення приписів, дозволів, та заборон, в другому – вжиття різного роду заходів: переконання, заохочення, примусу. Методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, включаючи публічну адміністрацію та невлadних суб'єктів, в той час, як методи адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень [241, с. 611]. Однак суб'єкти публічної адміністрації виконуючи нормотворчі функції використовують і методи адміністративно-правового регулювання. Тісний зв'язок названих методів призводить до їх розгляду як порівняних сумісних понять, що побувають у відносинах перехрещення, коли обсяг одного з понять включає в себе частину обсягу другого. Так, О. А. Савостін вказує, що метод адміністративно-правового регулювання включає методи публічного адміністрування в тій частині, що потребує нормативно-правового регулювання [262, с. 203], а автори підручнику «Курс адміністративного права» доходять висновку про те, що у методах публічного адміністрування знаходять відповідне вираження методи адміністративно-правового регулювання [241, с. 618].

Варто погодитись, що вирішення цієї колізії лежить у площині функцій, що реалізуються за допомогою методів. Реалізації функцій адміністративного права сприятиме застосування методів адміністративно-

правового регулювання, а реалізації функцій публічного адміністрування – методів публічного адміністрування [241, с. 618-619].

Під функціями адміністративного права розуміють основні напрями адміністративно-правового впливу на відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування та здійснення адміністративно-сервісної діяльності суб'єктами публічної адміністрації, а також у сфері охорони громадського порядку з метою їхнього упорядкування [263, с. 9]. За допомогою такого впливу можливе досягнення цілей, вирішення завдань, реалізація соціального призначення адміністративного права на певному етапі розвитку суспільства [264, с. 201].

Функції адміністративного права поділяють за різними критеріями, серед яких особливий дослідницький інтерес викликає критерій правового впливу за яким виділяють власне юридичні (регулятивна, охоронна, відновлююча, каральна, профілактична, сервісна) та загально-соціальні (політична, економічна, соціально-культурна, екологічна, виховна, інформаційна, прогностична) [265, с. 211].

Кожна з названих функцій знаходить вираження у відповідній формі, однак розглядаючи правові форми публічного адміністрування вкажемо про можливість безпосередньої реалізації лише регулятивних та сервісних функцій. Регулятивні функції адміністративного права знаходять зовнішній вираз у прийнятті нормативних актів органами публічної адміністрації, сервісна – під час розробки та затвердженні інформаційних та технологічних карток адміністративних послуг, що впливає із особливостей засобів адміністративно-правового регулювання та меж їх використання публічною адміністрацією.

Функції та методи можуть мати однакову назву, бути схожими за характером та ідентично відображати зміст публічного адміністрування, однак відносяться до різних правових категорій. Функція визначає загальну спрямованість діяльності публічної адміністрації, метод – сприяє реалізації функції у конкретних правовідносинах [76, с. 261].

Функції та методи публічного адміністрування та функції і методи адміністративно-правового регулювання є непорівнянними поняттями, з відмінним обсягом та змістом. Саме правова форма здатна поєднати частину обсягу і змісту цих понять, зробити їх сумісними та забезпечити виконання нормотворчої функції публічної адміністрації методами адміністративно-правового регулювання, забезпечити практичну реалізацію приписів, дотримання заборон і дозволів за допомогою методів публічного адміністрування – переконання, заохочення, примусу [239, с. 16-17].

Таким чином суб'єкти публічної адміністрації реалізуючи функції держави використовують дві категорії методів: методи адміністративно-правового регулювання та методи публічного адміністрування, яким властиві різні правові форми. У першому випадку мова йде про нормативні акти управління, у другому – адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значимі дії тощо [239, с. 16-17].

Під час дослідження взаємозв'язку методів і форм публічного адміністрування необхідно звернути увагу на таке. У літературі подекуди ставить питання про необхідність визначення первинного та похідного від нього поняття, якими залежно від уявлень дослідника про зміст публічного адміністрування, державного управління може бути названо або форму, або метод публічного адміністрування (державного управління). Так, Ю. М. Старілов зазначає, що форма є первинною відносно методу управління. Форма управління виявляє належне оформлення управлінських дій, а методи визначають характер взаємозв'язку між суб'єктом та об'єктом управління. Метод управління обов'язкового виражений у формі управління, і втрачає свій формальний зміст та регулюючий вплив за її відсутності [266, с. 53]. З іншого боку без методу неможливо реалізувати форму публічного адміністрування [76, с. 261], яка не зважаючи на наявність змісту – функції публічного адміністрування, не була б спроможна забезпечити фактичний вплив на суспільні відносини.

Погодимося, що форм і метод нерозривно пов'язані, не можуть існувати один без одного, оскільки будь яке суспільне явище існує за умови наявності взаємозв'язку форми (що?) та методу (як?). [76, с. 261]. Однак, вкажемо, що правові форми публічного адміністрування та методи публічного адміністрування на відміну від усталеного уявлення є несумісними поняттями і перебувають у відносинах супідрядності. Вони входять до одного і того ж роду – є зовнішнім вираженням та засобами реалізації функцій публічної адміністрації, однак їх обсяг не збігається в жодній своїй частині. Методи публічного адміністрування можуть бути реалізовані як за допомогою правових, так і організаційних форм, в свою чергу форма публічного адміністрування може відображати як один із методів (наприклад у постанові по справі про адміністративне правопорушення знаходить практичну реалізацію метод примусу), так і їх сукупність (нормативний акт публічної адміністрації). Методу публічного адміністрування не відповідає якась окрема форма, її вид та межі застосування залежать від суб'єкта, що реалізовує метод.

У дослідженні зв'язку «правова форма публічного адміністрування – метод публічного адміністрування» варто звернути увагу на такі його прояви: правові форми створюють правову основу для визначення і подальшого використання сукупності методів публічного адміністрування, юридично оформлюють порядок (процедури) їх застосування [259, с. 126]; за допомогою правових форм визначаються підстави, суб'єкти та межі застосування методів публічного адміністрування у конкретній ситуації. Мова йде не лише про встановлення у нормативних актах вище вказаних положень, однак і про визначення у адміністративному договорі заходів, що можуть бути вжиті у разі порушення одною із сторін зобов'язань.

Цікавий підхід до тріади «функцій», «форм» і «методів» державного управління представлено І.С. Зав'яловою [219, с. 23], який з окремими уточненнями може бути використаний для вдосконалення теоретичних уявлень про такі явища у публічному адмініструванні. На думку

дослідниці форми державного управління реалізуються у формах державного управління, які в свою чергу містять методи державного управління. Форми визначаються через зміст адміністративних процедур [219, с. 10]. Загалом підтримуючи такий підхід, вкажемо, що правова форма є зовнішнім вираженням функцій суб'єктів публічного адміністрування, метод — засобами, якими вони реалізуються. У правових формах публічного адміністрування виражені як методи публічного адміністрування, так і методи адміністративного права. Саме правова форма дає можливість застосувати їх у сукупності, забезпечити регулюючу дію управлінських рішень публічної адміністрації [239, с. 16].

Правова форма публічного адміністрування не лише відображає в праві субстрат державної волі, що може бути виражений у категоріях функцій і методів публічного адміністрування та функцій і методів адміністративно-правового регулювання, однак і об'єктивує активність конкретного уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, завдяки чому стає можливим її пізнання іншими учасниками адміністративних правовідносин та оцінка її на предмет відповідності стандартам та європейським принципам публічного адміністрування. У зв'язку понять «правова форма публічного адміністрування» та «суб'єкт публічного адміністрування» криється додатковий потенціал для глибшого наукового осмислення змін їх змісту. Так, поняття «суб'єкт публічного адміністрування» є ширшим ніж поняття «публічна адміністрація» або «органи публічної адміністрації», до яких, як правило, відносять ОВВ та ОМС. Насправді, суб'єктом публічного адміністрування може виступати будь-яка інституція, що здійснює функції публічного адміністрування і якій делеговано з цією метою частину владних повноважень. На даний час такими, наприклад, є органи професійного самоврядування суспільно значимих професій. Категорія правової форми публічного адміністрування відображає, систематизує, об'єднує вимоги до юридично значимої діяльності з виконання функцій

публічного адміністрування і є універсальною для будь якого суб'єкта адміністративного права, що виконує такі функції. Якщо питання компетенції, правового статусу, змісту та обсягу владних повноважень, їх розподілу між ОВВ, ОМС, інститутами громадянського суспільства є предметом вивчення теорії суб'єкта адміністративного права, то питання правової форми реалізації конкретного владного повноваження, безвідносно до суб'єкта його реалізації – предметом нашого дослідження. Уніфікація вимог до діяльності з виконання функцій публічного адміністрування є одним із важливих завдань сучасного етапу розвитку суспільствознавчих наук. Однак практична реалізація таких вимог можлива лише в межах правової форми як інтегративної категорії, що з одного боку об'єднуватиме усю сукупність вимог до діяльності суб'єкта публічного адміністрування, а з іншого виявлятиме будь-які відхилення, відмежовуючи правомірні дії та акти від нікчемних та оспорюваних, і через фіксацію волевиявлення у праві, створюватиме підстави для реалізації механізмів судового захисту та адміністративного їх оскарження.

Підсумовуючи вкажемо, що встановлення співвідношення поняття «правова форма публічного адміністрування» із такими базовими категоріями як «функції публічного адміністрування», «методи публічного адміністрування», «функції адміністративного права», «методи адміністративного права», «суб'єкти публічного адміністрування» виявило як їх основні зв'язки, так і множинність правових форм, що виражатимуть їх в праві. Наведене зумовлює наступний крок у розробці концепції правової форми публічного адміністрування – дослідження її видів та проведення їх класифікації.

2.3. Види та класифікація правових форм публічного адміністрування

Сучасний етап розвитку науки адміністративного права характеризується пошуком нових інструментів, форм та методів діяльності публічної адміністрації, її взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Пожвавлення ролі останніх у прийнятті державницьких управлінських рішень, колегіальність як основа діяльності органів місцевого самоврядування та окремих новостворених органів виконавчої влади, впровадження нових стандартів врядування, в тому числі посилення ролі електронного врядування, зумовлює виникнення нових видів правових форм публічного адміністрування, визнання, осмислення та розробка яких є одним із пріоритетних завдань наукових досліджень [267, с. 94].

Доктрина адміністративного права визнає існування чотирьох видів правових форм публічного адміністрування: нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, адміністративні договори, юридично значимі дії [268, с. 24]. Такий підхід відображено у працях В. Б. Авер`янова [259, с. 345], В. В. Коваленка [241, с. 231], О. В. Кузьменко, В. К. Колпакова [4, с. 116], Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука [269, с. 234], Т. О. Коломоєць [216, с. 103] і тривалий час використовувався для проведення прикладних досліджень. Втім, останніми роками з'являються наукові розробки, що уточнюють наведений підхід. Так, перш за все варто вказати на поширення використання терміну «адміністративний акт», що у різних дослідженнях використовується для позначення поняття з відмінним обсягом: В. П. Тимошук включає до нього індивідуальні (ненормативні) акти управління [270, с. 22-23], О. О. Мандюк, А. М. Школик нормативні і індивідуальні акти [119, с. 42; 271, с. 176], а М. П. Угровецький нормативні та індивідуальні акти, адміністративні договори [272, с. 7]. Втім, введення в науковий обіг терміну «адміністративний акт» скоріш відображає новий спосіб систематизації правових форм, однак не виявлення якісно нових їх видів. Відповідні спроби були здійснені І. В. Патерило, якою обґрунтовано

необхідність включення до числа правових форм актів-планів [106, с. 12; 3, с. 144], І.П. Яковлевим, яким поставлено питання про існування автоматичних правових механізмів як форм публічного адміністрування [29, с. 110], Е. В. Третьяком, в частині визнання правоохоронних програм формою державного управління [273, с. 9].

Незважаючи на активізацію розвідок у сфері виявлення нових правових форм публічного адміністрування, частина активностей публічної адміністрації так і не отримала належного способу об'єктивації у правовій дійсності [267, с. 94].

Перше, на що варто звернути увагу – це відмінні підходи до визначення переліку правових форм. Так, Т.О. Коломоєць звертає увагу, що в одних випадках акцентується увага на статистиці, кінцевому результаті владної діяльності суб'єкта публічної адміністрації. В такому випадку правовими формами називають: нормативні та індивідуальні акти управління, адміністративні договори, юридичні значимі дії. Інші дослідники звертають увагу на динаміку, процедурну сторону діяльності суб'єктів публічного адміністрування. З цієї точки зору, до правових форм публічного адміністрування відносять: адміністративну нормотворчість, прийняття адміністративних (індивідуальних) актів, укладання адміністративних договорів, здійснення (вчинення) реєстраційних та інших юридично-значимих дій [1, с. 172-173].

Іноді вчені поєднують обидва підходи у визначенні видів правових форм. Так у літературі вказують на існування таких правових форм реалізації повноважень суб'єкта адміністративного права, як: правові акти державного управління; правові акти – організаційні дії всередині органу управління; звернення суб'єктів адміністративного права; участь у цивільних та господарських договорах; участь як позивача чи відповідача в суді; діяльність суб'єкта адміністративного права в якості носія обов'язків у сфері охорони порядку та безпеки (правила техніки безпеки, санітарно-епідеміологічні правила, правила пожежної безпеки) [274, с. 301]. Однак

навіть і такий розширений перелік видів правової форми діяльності суб'єктів публічного адміністрування не вирішує питання його обсягу. Так, неважаючи на віднесення до переліку таких форм діяльності із забезпечення громадського порядку або безпеки, застосування різних санкцій, заходів адміністративного примусу до правопорушників [274, с. 172-173], доктринальний підхід до тлумачення правової форми публічного адміністрування дозволяє віднести до них лише такі індивідуальні акти як постанова по справі про адміністративне правопорушення, постанова у справі про порушення митних правил, податкове повідомлення рішення, постанова у справі про порушення, постанова про накладення штрафу за правопорушення у сфері містобудівної діяльності тощо. Однак, застосування санкцій передбачає вчинення ряду інших юридично значимих дій, як-то: здійснення дій щодо виявлення порушення, встановлення обставин справи, збір доказів, застосування заходів забезпечення провадження у справі, призупинення виробництва (виготовлення) або реалізації продукції, виконання робіт, надання послуг, які тягнуть настання юридичних наслідків у вигляді змін у правовому статусі особи або зумовлюють її участь у нових правовідносинах [267, с. 95-96].

Взагалі, ще до прийняття управлінського рішення щодо конкретної особи, особливо у юрисдикційних відносинах, вона набуває нового спеціального адміністративно-правового статусу (наприклад, особи, яка притягається до відповідальності). Так, з моменту складання протоколу про адміністративне правопорушення фізична особа набуває статусу особи, яка притягається до адміністративної відповідальності і в силу приписів статті 268 КУпАП [148, с. 29], наділяється відповідними правами. Подання адміністративного позову спричиняє зміни у правовому статусі учасників відносин адміністративного судочинства: набуття прав і обов'язків позивача і відповідача відповідно.

Відповідно виникають юридичні наслідки у вигляді виникнення, зміни та припинення прав і обов'язків учасників адміністративних правовідносин, однак такий юридичний наслідок викликаний тими формами, які не розглядаються в межах існуючих підходів до видів форм публічного адміністрування. Викладене стосується і подання адміністративного позову, заяви у справах за зверненням органів доходів і зборів [267, с. 96].

Корисним в усуненні зазначеного недоліку може стати науковий підхід Ю.М. Старілова, який серед форм публічного адміністрування розрізняє нормовстановлення, встановлення волевиявлення та реальні адміністративні акти. До головних ознак нормовстановлення вчений відносить: односторонність, встановлення для адресатів правил, абстрактно-загальну дію. В результаті нормовстановлення з'являються: а) правові положення, які є абстрактно-загальними правилами органів управління; б) положення (статути); в) внутрішні правові приписи або адміністративні приписи посадових осіб (начальників, керівників), спрямовані на підлеглих суб'єктів. Головною ознакою волевиявлення є свідоме оголошення (наприклад, заява про розірвання контракту в системі державної служби, заява про звільнення, застереження). До основних ознак реальних актів відноситься практичний результат управлінських дій. До таких актів належать: заява для преси, відгуки (висновки), отримання або надання інформації (довідок); практичні дії (наприклад, збереження майна) [275, с. 154].

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

тощо, які являють собою офіційне волевиявлення органу публічної адміністрації [267, с. 96].

Позитивним досягненням науки адміністративного права останніх років є включення до видів правових форм публічного адміністрування актів-планів, які застосовуються публічною адміністрацією для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу необхідних для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричиняти) настання правових наслідків для приватних осіб [106, с. 39; 106, с. 144].

Більш глибокого аналізу та визначення місця у системі форм публічного адміністрування потребують і управлінські програми як особливий вид правових форм публічного адміністрування [267, с. 97]. Як було вказано на вище вперше питання про включення управлінських програм до обсягу поняття форм державного управління було здійснено Е.В. Третьяком. Варто погодитись із дослідником у тому, що управлінські програми виступають регуляторами правовідносин, оскільки містять у собі нормативні приписи, якими визначається концептуальні засади розвитку відповідних суспільних відносин. [273, с. 173]. Управлінську програму визначають і як правовий акт, що ухвалюється шляхом прийняття спеціального допоміжного акту та реалізується для досягнення суспільно корисної мети у відповідності із законодавством, має визначений термін дії та відрізняється етапністю; усі його норми носять тимчасовий характер та мають вигляд правових норм або індивідуально-правових приписів [276 с. 63].

Дійсно, відповідно до статті 11 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» Програма діяльності КМУ базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у ВРУ, а рішення про схвалення Програми діяльності КМУ приймається у формі постанови ВРУ [230, с. 14].

Наведені наукові положення та приписи НПА вказують на

належність управлінських програм до нормативних актів управління, що не в повній мірі відображає їх юридичну природу. Приписи управлінських програм є формалізованими та обов'язковими для виконавців, однак навряд чи можна назвати їх загальнообов'язковими правилами поведінки, скоріш вони визначають пріоритетні напрями розвитку певної сфери і кінцевий термін досягнення програмного результату. Також варто вказати і на відмінність управлінських програм від актів-планів, оскільки на відміну від останніх вони не містять конкретних строків та покрокових заходів реалізації. Останнє положення яскраво ілюструє визначення бюджетної програми та паспорту бюджетної програми, закріплені у статті 2 Бюджетного кодексу України. Так, відповідно до п. 4 частини 1 статті 2 «Бюджетна програма — систематизований перелік заходів, спрямованих на досягнення єдиної мети та завдань, виконання яких пропонує та здійснює розпорядник бюджетних коштів відповідно до покладених на нього функцій», в свою чергу пункт 40 частини 1 статті 2 визначає, що «паспорт бюджетної програми - документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), та цілей державної політики у відповідній сфері діяльності, формування та/або реалізацію якої забезпечує головний розпорядник бюджетних коштів» [277, с. 21].

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

правозастосовну оцінку яких порушувалося питання у поданому цією особою зверненні [29, с. 150].

Як правило такі правові механізми використовуються для захисту невлadних суб'єктів від бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування. В той же час існує ряд автоматичних правових механізмів зворотної дії. Мова йде про податкову заставу. Згідно з частиною 88.2. статті 88 Податкового кодексу України (далі – ПК України) право податкової застави виникає згідно з цим Кодексом та не потребує письмового оформлення. Причому норми статті 89 ПК України передбачають автоматичне виникнення права на податкову заставу у органу доходів і зборів з моменту невиконання платником податків своїх зобов'язань і визначають юридичним наслідком її застосування заборону платнику податків відчужувати майно [30, с. 35].

Також у якості автоматичних правових наслідків доцільно розглядати виникнення права на виконання підготовчих і будівельних робіт після подання повідомлення про початок виконання будівельних робіт [278, с. 26]. Причому законодавець пов'язує виникнення такого права саме із юридичним фактом подання такого повідомлення, а не волевиявленням суб'єкта владних повноважень у результаті його розгляду.

Ще однією проблемою визначення видів форм публічного адміністрування є пошук місця серед правових форм публічного адміністрування таких видів діяльності як зупинка працівником поліції транспортного засобу за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху, застосування спеціальних заходів адміністративного припинення (застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу), внесення та надання відомостей до реєстрів, проведення митного огляду, подання адміністративного позову, запиту на отримання податкової інформації, складання актів (довідок) за результатами перевірок, проставлення митних забезпечень, проведення експертиз, проведення контрольних заходів, атестація, ліцензування,

сертифікація, здійснення державного фінансового моніторингу, взяття проб (зразків) для проведення експертизи тощо [267, с. 98].

Причому, окремі з наведених форм викликають настання юридичних наслідків, наприклад застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, у справах про порушення митних правил, проставлення митних забезпечень, інші – або не викликають взагалі (взяття проб (зразків) для проведення експертизи), або викликають опосередковано (наприклад, висновок експертизи, акт перевірки є підставою для прийняття управлінського рішення у відповідній формі публічного адміністрування) [267, с. 98].

Для позначення дій посадових осіб публічної адміністрації, що зумовлюють настання юридичних наслідків варто повернутись до конструкту «юридично значимі дії» або «правові акти-дії». Ті ж дії, що спричиняють настання юридичних наслідків опосередковано та спеціальні заходи адміністративного припинення самі по собі не можуть бути віднесені до числа правових форм публічного адміністрування, однак отримують правову форму завдяки встановлення підстав та процедури їх здійснення. Відповідно можемо поставити питання про включення до числа правових форм публічного адміністрування в якості її особливого різновиду адміністративної процедури, що акумулюватиме такі види діяльності як контроль, нагляд, моніторинг, надання адміністративних послуг, застосування заходів адміністративного примусу, організація прийняття рішень колегіальними суб'єктами тощо [267, с. 98].

Відповідно, до обсягу поняття «правова форм публічного адміністрування» можемо включити такі її види: нормативні акти управління, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, адміністративні процедури, управлінські програми, автоматичні правові наслідки, акти-плани, акти-волевиявлення.

Виявлення емпіричної множини правових форм публічного адміністрування вимагає їх упорядкування, що можливо здійснити під час їх класифікації.

Правові форми публічного адміністрування характеризуються значним різноманіттям, їх видові особливості залежать не лише від виду правової форми, однак і органу публічного адміністрування, що їх використовує для об'єктивації управлінських рішень. Один і той самий вид правової форми може використовуватись для вирішення різних управлінських завдань та функцій органу публічної адміністрації, відповідно володітиме різними властивостями. Наведене зумовлює дослідницький інтерес до класифікації правових форм публічного адміністрування, яка на думку автора дозволить виявити різноманіття правових форм публічного адміністрування та у першому наближенні з'ясувати відмінності між різними класами таких форм [267, с. 98].

Питанням класифікації правових форм публічного адміністрування вже приділялась увага в навчальній та науковій літературі, в тому числі варто вказати на праці Р. Васильєва [100, с. 36], А. Коренева [279, с. 46], Л. Попов Л. [280, с. 88], Ю Мигачьова [280, с. 88], Ю. Старилова [237, с. 231; 275, с. 36], Д. Бахраха [237, с. 29], Б. Російського [237, с. 29], С. Тихомирова [280, с. 211; 281, с. 87], М. Попової [282, с. 46-47], П. Кононова [283, с. 48], В. Кикотя [283, с. 48], Д. Приймаченка [151, с. 78], І. Яковлева [29, с. 33], Т. Коломоєць [1, с. 66-67], Ю. Козлова [284, с. 22], І. Машарова [285, с. 12-13], В. Авер'янова [259, с. 101]. Однак існуючі варіації класифікації правових форм публічного адміністрування носять скоріш описовий, ніж інструментальний характер та не дозволяють згрупувати окремі види діяльності публічної адміністрації, що отримали свою правову форму в останні роки.

Формуючи класифікаційні критерії варто пам'ятати, що будь-яка класифікаційна ознака є умовною, розглядувані об'єкти можна розрізнити і за іншими критеріями [160, с. 55], тому формулювання назви

класифікаційного критерію не має особливого значення, достатньо враховувати, що ознака, покладена в основу групування повинна відображувати не лише зміст поняття, викладений у його дефініції, однак і мати практичне значення, формуватись з урахування потреб практики правозастосування, оскільки саме емпіричний характер класифікації надає її результатам цінності для науки адміністративного права.

Враховуючи названі особливості та правила здійснення класифікації спробуємо навести авторський розподіл правових форм адміністрування на групи. Однак, перед цим варто вивчити вже розроблені науковою адміністративного права варіанти класифікації правових форм публічного адміністрування [267, с. 98].

Так, форми публічного адміністрування поділяють на зовнішні та внутрішні [241, с. 215]. При чому критерієм такого поділу називають цілеспрямованість, мету використання [282, с. 48], спрямованість адміністративно-публічної діяльності [283, с. 36], мета використання [151, с. 78]. Іноді за названою ознакою виділяють внутрішньо системні та зовнішньо системні форми [151, с. 78].

Щодо змісту такого поділу, то науковці та дослідники погоджуються у такому: внутрішні форми спрямовані на вирішення питань внутрішньо - організаційного функціонування органів публічної адміністрації або їх системи, зовнішні – на здійснення зовнішніх управлінських функцій відносно об'єктів управління, забезпечують реалізацію покладених на публічну адміністрацію завдань і функцій в адміністративно-публічній сфері поза системою органів публічної адміністрації [282, с. 48; 283, с. 13; 151, с. 26]. Однак практичне значення такого підходу може бути поставлене під сумнів. Так, перелік правових форм, що застосовуються у внутрішній та зовнішній сферах майже однаковий [283, с. 87]. Єдина відмінність між названими групами може полягати у більшому значенні організаційних форм як підстав для застосування правових форм у внутрішньо організаційній діяльності. Крім того, виникає питання до якої

групи форм відносити ті з них, що використовуються у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації, в тому числі органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, або між ними та інститутами громадянського суспільства у процесі формування державної політики в певній сфері суспільного життя [267, с. 92].

Питання внутрішньої та зовнішньої правової форми може вирішуватись по різному. Так, розглядаючи структуру форм адміністративної діяльності митних органів Д. В. Приймаченко вказує на існування зовнішніх проявів відповідних форм (видання правових актів управління або вчинення матеріально-технічних операцій) та внутрішніх у вигляді процесуальної (процедурно-процесуальна та процедурно-організаційна) форми адміністративної діяльності митних органів [151, с. 86]. Такий підхід підтримується і теорією держави і права. Так, О. Ф. Скакун характеризуючи форми юридичної практичної діяльності вказує на процесуальну форму, яка виступає внутрішньою формою юридичної практичної діяльності та метою якої є впорядкування такої діяльності. Зовнішньою формою юридичної практичної діяльності вчена називає правові акти-документи (нормативні і процесуальні) [153, с. 128].

Наведене дає підстави щонайменше стверджувати про наявність підстав для розрізнення матеріальних та процедурних правових форм публічного адміністрування. Щодо останнього різновиду варто вказати на випадки їх термінування як процесуально-процедурних форм публічного адміністрування з наступним поділом на два види: а) процедурні (наприклад, підготовка і ухвалення управлінського рішення); б) процесуальні (наприклад, у рамках адміністративно-деліктного провадження) [241, с. 168]. Враховуючи те, що термін «процесуальна форма» використовується переважно для характеристики порядку реалізації судової юрисдикції, порядок діяльності органів публічної адміністрації все ж таки пропонуємо термінувати за допомогою словосполучення «процедурна форма».

І. П. Яковлев вказує, що процедурна форма не є самоцінністю, але володіє вагомим інструментальним значенням: забезпечує дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, всебічність, об'єктивність, повноту та своєчасність розгляду адміністративних справ, обґрунтованість правозастосовних актів митних органів, і відповідно – законність їх владно-організуючого впливу на суспільні відносини [29, с. 86].

Погоджуючись із значення процедурної форми для належного врядування, вкажемо, що вона може і повинна розглядатись в якості самостійної форми публічного адміністрування [267, с. 96].

Так, у системі правових форм публічного адміністрування зможуть знайти своє місце такі види діяльності як: внесення та надання відомостей до реєстрів, звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду із позовом або поданням, здійснення державного фінансового моніторингу, звернення із запитом про отримання податкової інформації тощо. Зауважимо, що у наведених прикладах саме процедура виступає засобом об'єктивації діяльності публічної адміністрації та не вимагає прийняття адміністративного акту. Коли ж ведеться мова про зовнішню і внутрішню форму як елементи структури матеріальної правової форми публічного адміністрування мається на увазі процедура підготовки, прийняття та реалізації управлінських рішень. Наприклад, процедура прийняття нормативних актів, провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо [267, с. 96]. Такі процедури пропонуємо термінувати як матеріально-процедурні, оскільки їх зміст визначається сутністю основної матеріально-правової форми і не може бути використаний для реалізації іншої. Так, процедура підготовки та видання нормативного акту КМУ не може бути використана для підготовка та видання нормативного акту ОМС або Антимонопольного комітету України, незважаючи на те, що всі названі органи публічної адміністрації є колегіальними, а процедура укладення договору про розстрочення та / або

відстрочення податкового боргу - для укладення мирової угоди у справах про порушення митних правил або договору про об'єднання територіальних громад.

Досліджуючи питання базового критерію для здійснення природної класифікації правових форм публічного адміністрування зауважимо про недоречність обрання в цій якості мети або призначення, які є єдиними для всіх правових форм і полягають у наданні юридичного значення результатам реалізації функцій публічного адміністрування. Враховуючи вищенаведені вимоги до проведення класифікації, в тому числі необхідності пошуку найсуттєвішої властивості для поділу обсягу поняття, пропонуємо за основу групування правових форм публічного адміністрування прийняти їх функції в адміністративному праві, що відобразатиме головну інтегральну характеристику правової форми – здатність утворювати зв'язок права із явищами суспільного життя, що потребують правової регламентації. Саме за цією ознакою доцільно здійснити базовий поділ правових форм публічного адміністрування на матеріальні та процедурні.

Повертаючись до вивчення зовнішньої та внутрішньої зовнішньої форми важливо нагадати про методологічні аспекти вивчення правової форми: якщо розглядати її як одиничне явище, то необхідно в якості внутрішньої її форми звернути увагу на існування структурної форми, яка передбачає здійснення дій, спрямованих на створення, вдосконалення організаційної структури суб'єктів публічної адміністрації [216, с. 173]. Саме структурна форма повинна розглядатися у якості внутрішньої форми організації діяльності системи або конкретного суб'єкта публічного адміністрування. Незважаючи на їх уявну схожість із зовнішніми формами - нормативними та індивідуальними актами управління, адміністративними договорами структурні форми мають ряд особливостей саме у процедурі підготовки, прийняття та реалізації управлінського рішення. Такі особливості стосуються: прийняття рішення про створення,

реорганізацію, ліквідацію органів виконавчої влади, затвердження положення про них, визначення компетенції на рівні законодавчих або підзаконних актів, визначення територіальної організації (територіальних органів), порядку взаємодії між структурними та територіальними підрозділами, використання інформаційних ресурсів, порядку доступу до них, розподілу повноважень між керівництвом органу публічної адміністрації, особливостей призначення, переведення та звільнення з посад державної служби, строків таких дій, затвердження посадових інструкцій та положень про структурні підрозділи тощо [267, с. 96].

Якщо ж правова форма публічного адміністрування аналізується як родова множина, сукупність таких форм, то справедливим залишається твердження про існування матеріальної як зовнішньої та матеріально-процедурної як внутрішньої правової форми публічного адміністрування. Процедурна правова форма публічного адміністрування рефлексована сама в себе і не потребує виявлення зовнішніх та внутрішніх аспектів існування в праві, що і обумовлює її особливі якості та самостійне значення для об'єктивації активності суб'єктів публічної адміністрації.

Від так за ознакою спрямованості доцільно виділяти зовнішню та внутрішньоструктурну правову форму публічного адміністрування.

Наступним критерієм класифікації правових форм публічного адміністрування науковці та дослідники називають їх зміст і поділяють на: правотворчі (правовстановлюючі) та правозастосовні [151, с. 26], регулятивні та правоохоронні [100, с. 4]; зобов'язуючі; забороняючі; дозволяючі [241, с. 65]; правотворчі, праворегулятивні та правоохоронні форми [283, с. 79].

Враховуючи те, що і встановлення норм права і їх застосування органами публічної адміністрації може виконувати як правоохоронні, так і регулятивні функції, а зобов'язання, заборона і дозвіл є скоріш способам правового впливу, що у сукупності та певному співвідношенні між собою характеризуватимуть методи діяльності публічної адміністрації,

пропонуємо за ознакою змісту розрізняти правотворчі та правозастосовні правові форми [267, с. 96].

Необхідно звернути увагу і на подальше групування правових форм в межах виділених класифікаційних класів за ознакою функцій у публічному адмініструванні. Так, Д. В. Приймаченко запропоновано розрізняти такі підвиди правозастосовної форми: регулятивна (оперативно-виконавча), контрольна, правоохоронна, установча та реєстраційно-дозвільна [286, с. 28], І. П. Яковлевим названі форми поділено на регулятивні та правоохоронні [29, с. 95]. Кожен з названих підходів є вірним і може застосовуватись для групування правових форм публічного адміністрування.

Відповідно, враховуючи вимогу до безперервності поділу, за ознакою змісту правові форми публічного адміністрування доцільно поділяти на правотворчі, правозастосовні, інтерпретаційні, які в свою чергу можуть бути поділені на регулятивні, структурні та правоохоронні [267, с. 98-99]. Виключенням із цього правила є інтерпретаційні правові форми, враховуючи їх особливий функціонал – роз'яснення положень та порядку застосування норм чинного законодавства. Формально за юридичним змістом серед них також можуть бути виявлені ті, що стосуються регулятивних, охоронних норм права чи питань внутрішньо-організаційної діяльності органів публічної адміністрації. Однак, практичного значення такий поділ не несе, на відміну від аналогічного поділу правотворчих і правозастосовних правових форм.

Доцільність такого підходу може бути з'ясоване вже на етапі аналізу правотворчих форм. Так, вимоги до регулятивної правотворчої форми діяльності публічної адміністрації викладено у Законі України 11 вересня 2003 року № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [287, с. 23], Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» [54, с. 14], застосування структурної правової форми публічного адміністрування визначено окремими

нормативними актами, серед яких перш за все варто вказати на Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [54, с. 14], Постанову Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2011 р. № 1074 «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» [288, с. 16], Постанову Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 р. № 563 «Про затвердження типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» [289, с. 32]. Щодо правоохоронної правотворчої форми, то варто вказати на відсутність систематизованих вимог щодо її формування та застосування. Нормативні акти як правило містять вказівку на можливість визначення підзаконними актами процедур складання протоколів про адміністративні правопорушення, порядку складання та направлення платникам податків податкових повідомлень-рішень, податкових вимог, вимог про сплату недоїмки з єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування тощо. Якщо у випадку регулятивних та структурних форм визначено особливості процедур їх застосування – прийняття відповідних нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, то правоохоронні правотворчі форми залишаються поза увагою законодавця.

В свою чергу і правозастосовні форми за функціями у правовому регулюванні можуть бути поділені на регулятивні, охоронні та структурні. Регулятивні форми містять у собі: форми планування, контрольні, установчі, атестаційні, реєстраційні, дозвільні форми. Правоохоронні форми – форми застосування заходів адміністративного запобігання, припинення та відповідальності. Кожна з наведених правоохоронних форм може бути розрізнена залежно від виду заходу адміністративного примусу або виду відповідальності. Дійсно, застосування адміністративних стягнень відбувається у формі постанови по справі про адміністративні правопорушення, штрафних (фінансових) санкцій за порушення

податкового законодавства – податкового повідомлення-рішення, санкцій за порушення антимонопольного законодавства - рішення у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції тощо. Виокремлення структурних форм як окремого підкласу правозастовних форм зумовлене особливостями створення, зміни, припинення, реорганізації територіальних та структурних підрозділів органів публічної адміністрації, призначення та звільнення з посад державної служби та служби в органах місцевого самоврядування [267, с. 98].

Наведені вище способи групування правових форм публічного адміністрування є варіантами природної класифікації, тобто групування правових форм за суттєвими, важливими ознаками – метою застосовування, змістом та функціями у правовому регулюванні [267, с. 98].

У літературі наводяться і інші способи класифікацій правових форм, які здійснюються за другорядними, несуттєвими ознаками і відносяться до штучних класифікацій, які дозволяють більш глибоко пізнати емпіричну множину існуючих правових форм діяльності публічної адміністрації [267, с. 98].

Так, за критерієм обсягу виділяють загальнообов'язкові та адресовані конкретним суб'єктам правові форми [284, с. 124; 285, с. 78]. Іноді назване групування проводять за ознакою кола осіб, на яких вони поширюються [241, с. 38]. За суб'єктним складом розрізняють односторонні та дво- або багатосторонні (адміністративні договори) [241, с. 204; 256, с. 175; 285, с. 79]. Заслужує на увагу і групування правових форм публічного адміністрування за досягнутими результатами: а) позитивне регулювання (затвердження програм соціально-економічного розвитку, видання положень про органи влади тощо); б) реакція на негативні явища в публічному адмініструванні (застосування заходів адміністративної відповідальності) [241, с. 178]. Однак наведений варіант класифікації відповідає вже названому вище критерію функцій у правовому

регулюванні за яким і правотворчі і правозастосовні форми поділяються на регулятивні, правоохоронні та структурні.

За ступенем юридичного вираження розрізняють: а) основні (видання правових актів); б) похідні, які базуються на них, тобто різні дії, що тягнуть визначені юридичні наслідки що мають визначену юридичну спрямованість (реєстраційні, дозвільні, наглядові, попереджувальні, забезпечувальні дії тощо) [241, с. 206]; У цьому зв'язку варто звернути увагу на наукову позицію І. М. Машарова, який акцентує увагу не на юридичному наслідку форми, а на ступені її юридичного вираження і за цією ознакою виділяє: основні дії (видання нормативних та індивідуальних актів, адміністративних договорів) та дії, що базуються на них, опосередковані правом та призводять до юридичних наслідків (наприклад, складання протоколу про адміністративне правопорушення) [285, с. 79]. Висловлення вченого свідчить не лише про необхідність детальної розробки зв'язку матеріальної та процедурної форми публічного адміністрування, однак і дає можливість поставити питання про існування основних та допоміжних форм публічного адміністрування. Так, прийняттю нормативного акту передують такі дії як аналіз ситуації і варіантів правового впливу, підготовка проекту акту, оприлюднення та обговорення проекту акту, а після прийняття - доведення акту до відома виконавців [259, с. 275], виданню індивідуальних актів – експертизи, контрольні заходи, складання протоколів, актів, довідок тощо, вчинення окремих юридично значимих дій можливе лише за умови отримання приватним суб'єктом електронного підпису, приєднання до договору про визнання електронних документів.

Висновки до розділу 2

1. Логіко-юридична конструкція правової форми публічного адміністрування носить перш за все гносеологічний, теоретико-пізнавальний характер, що, однак, не означає відсутності у неї здатності бути вираженою у системі правових норм та юридичній практиці. Власне юридична конструкція правової форми є систематизованим та структурованим переліком вимог до діяльності публічної адміністрації, а її елементи знаходяться у стійких зв'язках, де відсутність хоча б одного елементів нівелює регулятивний потенціал волевиявлень та інших проявів активності публічної адміністрації.

Вказано на значення адміністративної процедури для створення каркасу, зв'язків між елементами правової форми, в тому числі, здатність до інтеграції у її конструкцію категорії учасника адміністративних правовідносин шляхом визначення в межах нормативної моделі адміністративної процедури уповноваженої та зобов'язаної сторони, інших учасників, що сприяють провадженню. Наголошується а значенні юридичних наслідків для існування правової форми. Підтримано широкий підхід до тлумачення їх можливих модифікацій. Правовідносини, що виникають, змінюються, припиняються внаслідок застосування правової форми не обов'язково є адміністративними. Їх коло набагато ширше, і включає фінансові, митні, податкові, господарські, земельні та інші види публічних та приватних відносин, що додатково обґрунтовує інтегративні якості правової форми публічного адміністрування. Сфера дії правової форми публічного адміністрування – це часові, просторові, суб'єктні межі здатності викликати юридичні наслідки, що залежать від компетенції суб'єкта публічного адміністрування та функціонального призначення правової форми на стадіях механізму адміністративно-правового регулювання (право встановлення, право реалізація, правозастосування). Охарактеризовано юридичну силу правових форм публічного адміністрування шляхом розкриття їх співвідношення та ієрархії. Вказано на особливості взаємодії односторонніх владних приписів та

адміністративних договорів на індивідуальному та нормативному рівнях регулювання відносин публічного адміністрування. Розкрито юридичний зміст правової форми, що диференційовано залежно від її виду (матеріальна або процедурна). Зауважено, що юридичний зміст правової форми залежить від її функцій у механізмі адміністративно-правового регулювання (встановлення, застосування, реалізація, інтерпретація норм права), а також від обсягу дискреційних повноважень та адміністративного розсуду суб'єкта публічного адміністрування. До форми фіксації правової форми віднесено письмову, усну, конклюдентну, електронну, синхронно-бездokumentарну. Остання передбачає виникнення права на реалізацію владного повноваження внаслідок дії (бездіяльності) невідного суб'єкта без необхідності видання акту-документу.

2. Правова форма публічного адміністрування як складова терміносистеми науки адміністративного права пов'язана логічними зв'язками з достатньо великою кількістю понять, серед яких перш за все варто звернути увагу на ті, що володіють категоріальним статусом. У пошуках змісту правових форм публічного адміністрування запропоновано відійти від наслідування радянської теорії адміністративного права. Діалектика парних категорій форми та змісту дозволила виявити родові зв'язки між правовою формою та функціями публічного адміністрування. Встановлено, що правова форма публічного адміністрування утворює зв'язки між різними функціями публічної адміністрації, надаючи результатам їх виконання юридичного значення. Функції публічного адміністрування не повинні обмежуватись виключно управлінням, їх зміст набагато ширший, однак правової форми можуть набувати лише ті види діяльності, що є предметом адміністративно-правового регулювання, в тому числі: : функція публічного управління; функція нормативного регулювання; функція надання адміністративних послуг; правоохоронна функція (притягнення до адміністративної, дисциплінарної відповідальності, накладення штрафних (фінансових) санкцій на

юридичних осіб); функція контролю; функція мобілізації (ресурсозабезпечення); правозастосовна функція; інформаційна функція, в тому числі інтерпретація норм законодавства.

3. Правові форми публічного адміністрування та методи публічного адміністрування на відміну від усталеного уявлення є несумісними поняттями і перебувають у відносинах супідрядності. Вони входять до одного і того ж роду – є зовнішнім вираженням та засобами реалізації функцій публічної адміністрації, однак їх обсяг не збігається в жодній своїй частині. Методи публічного адміністрування можуть бути реалізовані як за допомогою правових, так і організаційних форм, в свою чергу форма публічного адміністрування може відображати як один із методів (наприклад у постанові по справі про адміністративне правопорушення знаходить практичну реалізацію метод примусу), так і їх сукупність (нормативний акт публічної адміністрації). Методу публічного адміністрування не відповідає якась окрема форма, її вид та межі застосування залежать від суб'єкта, що реалізовує метод.

Зв'язок правової форми і суб'єкта публічного адміністрування дозволяє з одного боку зафіксувати активність останнього в праві тим самим створюючи механізми для її оцінки на предмет відповідності встановленим вимогам, з іншого власне впровадити такі вимоги через елементи своєї юридичної конструкції та створення підстав для застосування інструментів судового захисту та адміністративного оскарження рішень, дій та бездіяльності публічної адміністрації.

4. Поняття «правова форма публічного адміністрування» об'єднує усі юридично значимі прояви активності публічної адміністрації не залежно від способу фіксації і не може вважатись сталою – кожен етап розвитку адміністративного права та вдосконалення врядування створюють нові їх сутності, що вимагають наукового осмислення.

Класифікація правових форм публічного адміністрування дозволяє вивчити та згрупувати емпіричну множину існуючих способів зовнішньої

об'єктивації діяльності публічної адміністрації, виявити існуючі недоліки у їх правовому регулюванні. На основі дослідження вже вироблених наукою адміністративного права варіантів класифікації правових форм та практики діяльності органів публічної адміністрації запропоновано авторський поділ правових форм публічного адміністрування на класи та підкласи.

Так, за ознакою функції в адміністративному праві застосування запропоновано розрізняти матеріальні та процедурні правові форми публічного адміністрування. В свою чергу клас матеріальних форм може бути поділений на такі підкласи: нормативні акти, індивідуальні акти, акти-плани, адміністративні договори. Процедурні форми вміщують підкласи адміністративних процедур та адміністративних проваджень.

За критерієм змісту правові форм публічного адміністрування доцільно поділяти на класи правотворчих, правозастосовних, інтерпретаційних форм. Кожен з наведених класів, за виключення інтерпретаційних форм, за ознакою функцій у публічному адмініструванні може бути поділений на підкласи регулятивних, охоронних, та структурних форм.

До варіантів штучної класифікації правових форм варто віднести такі: за ознакою спрямованості (зовнішні та внутрішньоструктурні); за ступенем юридичного вираження (основні та додаткові); за обсягом регулюючого впливу (загальнообов'язкові та індивідуальні); за суб'єктним складом: односторонні та дво- або багатосторонні.

РОЗДІЛ 3.

ПРАВОВІ АКТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ЗАСТОСУВАННЯ

3.1. Правовий акт публічного адміністрування в теорії адміністративного права.

Однією із найгостріших проблем сучасної науки адміністративного права стають питання формування наукових понять і категорій. Активне запозичення ідей європейської доктрини адміністративного права та нормативного матеріалу у сфері правового регулювання діяльності публічної адміністрації, як закономірний наслідок триваючих євро інтеграційних процесів, зумовлюють появу великої кількості термінів, що позначають відмінні за своїм змістом, а іноді і протилежні поняття, ведуть до формування законодавчих дефініцій, що нездатні забезпечити чіткість, ясність та зрозумілість норм права, а відповідно і ефективність правового регулювання, унеможлиблюють формування комплексного теоретичного уявлення про правові акти як основні регулятори взаємовідносин держави та суспільства [290, с. 140-141].

Варто вказати, що проблематика актів публічної адміністрації ставала предметом достатньої кількості галузевих та спеціальних наукових досліджень [291, с. 87; 292, с. 3; 293, с. 26; 270, 296; 294, с. 22; 295, с. 112; 296, с. 126], втім єдиного підходу до розуміння та співвідношення таких базових понять як «правовий акт», «правовий акт управління», «адміністративний акт», «правовий акт публічного адміністрування», «правовий акт публічної адміністрації» не вироблено і по сьогодні.

В сучасній теорії права сформовано два підходи до розуміння категорії «правовий акт». Відповідно до першого (вузького) правовий акт розглядається як офіційний письмовий документ компетентного

державного органу або посадової особи, що викликає настання юридичних наслідків. Широкий підхід до тлумачення правового акта передбачає, що по-перше, правові акти можуть існувати не лише в письмовій формі, по-друге видаються не лише компетентними державними органами в межах відносин влади-підпорядкування, однак і іншими суб'єктами, які знаходяться в юридично рівному правовому статусі [291, с. 88].

Прихильники широко підходу по різному підходять до формування дефініції правового акта. Так, С. С. Алексєєв визначає його як зовнішнє вираження волі (держави та окремих осіб), спрямоване на досягнення певного юридичного ефекту [297, с. 112]. Вчений виявляє в правовому акті три аспекти існування: 1) як юридичного факту, тобто, дії (поведінки), як правило правомірної, що є підставою для певних правових наслідків; 2) як правової форми, тобто юридично значимого, змістовного елемента правової системи (юридична норма, індивідуальний припис, акт «автономного» регулювання), який увійшов до правової матерії внаслідок правотворчої, владної індивідуально-правової чи автономної діяльності суб'єктів; 3) як юридичний документ, тобто зовнішнє словесно-документальне оформлене вираження волі, яке закріплює правомірну поведінку та її результат [298, с. 192]. Таке розуміння поняття «правовий акт» дозволяє включити в його обсяг волевиявлення суб'єкта права вираженні як за допомогою документа, так і за допомогою дії [292, с. 4].

Р. Ф. Васильєв доводив, що правовий акт являє собою волевиявлення уповноваженого суб'єкта права, за допомогою якого здійснюється регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни, припинення, зміни сфери дії правових норм, а також встановлення, зміни, припинення конкретних правовідносин, результат якого у вигляді велінь, звернень, угод у встановлених законом випадках фіксується у документальній форм [292, с. 5]. Майже аналогічне визначення наводиться і О. Ф. Скакун [299, с. 420]. О. В. Шопиною [293, с. 10], Ю. С. Салаватою [300, с. 113]

Важливе уточнення щодо змісту правового акта наводиться А. В. Мальком та Я. В. Гайворонською: правовий акт не лише волевиявлення уповноваженого суб'єкта, що здійснюється в певній формі та викликає настання юридичних наслідків, однак волевиявлення, що здійснюється у встановлених законом випадках, та викликає настання юридичних наслідків в силу прямої вказівки закону [210, с. 7-8]. Визнаючи наведене доповнення дискусійним з позицій теорії права, зазначимо, що саме такі ознаки найточніше відображають юридичну природу правових актів публічного адміністрування.

Наведені визначення вказують на такі ознаки правового акту публічної адміністрації: являє собою здійснюване у випадках встановлених законом волевиявлення суб'єкта права, викликає настання визначених законом юридичних наслідків, має форму визначену законом (письмова, усна конклюдентна, електронна) [290, с. 140].

Широкий підхід до розуміння правового акта у теорії права зумовив пошук відповідного терміну в науці адміністративного права. Так, у низці праць вказується, що для позначення вчинених у письмовій або конклюдентній формі рішень, дії, бездіяльність суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), у зв'язку зі виконанням цим суб'єктом його компетенції [301, с. 14; 270, с. 22-23; 6, с. 201] доцільно застосувати термін «адміністративний акт». У зв'язку з чим до адміністративних актів відносять нормативний, індивідуальний чи договірний акт реалізації повноважень публічної адміністрації [272, с. 7].

Такий підхід сприймається неоднозначно. Так, Н.В. Галіцина зазначає, що 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 акта), оскільки остання з категорій не передбачає двосторонніх паритетних засад взаємодії держави з

приватними особами [302, с. 286]. Вчена також констатує про недоцільність інтеграції широкого європейського підходу до розуміння адміністративного акта, оскільки реалізацію його змістовних ознак детермінує конкретно-історичний індивідуальний характер у конкретних умовах місця та часу, що не дозволяє відносити в Україні, наприклад, нормативні акти до адміністративних [302, с. 286-287].

В окремих випадках для позначення усієї сукупності волевиявлення публічної адміністрації використовують термін «інструмент діяльності публічної адміністрації» як усієї сукупності засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління [303, с. 4-5], об'єднують цим терміном такі види фіксації волі суб'єктів публічного адміністрування: нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, акти-плани та акти-дії [303, с. 15].

Використовується і термін «правові акти публічного адміністрування» як владні, втілені у встановлену форму волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів та включають до них нормативні, індивідуальні та змішані акти [241, с. 23]. Фактичне наведене визначення змістовно не відрізняється від визначення правової форми публічного адміністрування, однак за обсягом обмежується односторонніми владними волевиявленнями.

Така термінологічна неузгодженість навряд чи сприяє розвитку теорії адміністративного права, в тому числі формуванню концепції правової форми публічного адміністрування.

Вирішенню означеної проблеми сприятиме історичний екскурс у теорію публічно-правових актів, основи якої були закладені А. І. Єлістратовим, а більшість висновків не втрачають актуальності і по сьогодні. Ми наведемо об'ємну цитату його поглядів з метою з'ясування

гносеологічного потенціалу категорії правового акта у публічно-правовій сфері.

На думку вченого поняттям з найвищим ступенем узагальнення є юридичний акт, що являє собою волевиявлення, вираження волі, яке спрямоване на юридичні наслідки, розраховане на юридичний ефект [44, с. 26]. Юридичним актом, не можуть бути дії, що тягнуть за собою юридичні наслідки незалежно від волі діючої особи або проти її волі [44, с. 157]. Відповідно юридичний акт є вольовим у тому сенсі, що завжди безпосередньо залежить і зумовлений волевиявленням суб'єкта права, що його здійснює. Систему юридичних актів складають протилежні поняття публічно-правового акта та приватноправової угоди, відмінність між якими полягає у тому, що здійсненням публічно-правового акту реалізуються публічні права та обов'язки [44, с. 27-28].

А. І. Єлистратовим робиться і цінне зауваження щодо обсягу публічно-правових актів, що можуть бути вираженням волі посадових осіб або громадян, або угодою між посадовими особами та громадянами [44, с. 157]. Відповідно, публічно-правовий акт не тотожний акту адміністрації, однак є родовим відносно актів службової діяльності посадових осіб. Останні утворюють категорію державних актів, тобто таких, що відносяться до службової діяльності посадових осіб і за цією ознакою відрізняється від юридичних актів що здійснюються приватними особами як суб'єктами публічного права [44, с. 158].

Державні акти за юридичними функціями поділяються на нормативні, адміністративні та юрисдикційні, що відповідають функціям правового порядку. За суб'єктом державні акти поділено на акти законодавчих установ, адміністративних установ та актів судових установ [44, с. 158].

Відмінності державних актів за властивостями виконуваних функцій носять матеріальний характер, за суб'єктом – формальний. Відмінності формального та матеріального аспектів юридичних актів публічної

адміністрації термінологічно вчений вирішує наступним чином. Для позначення актів адміністрації в формальному сенсі застосовується поняття «акт управління», тобто кожний державний акт, що відносить до компетенції адміністративної установи, незважаючи на те, яка функція з трьох вищеназваних ним виконується. Адміністративний актом названо лише той публічно-правовий акт, яким виконується адміністративна функція.

Під час розгляду концептуальних підходів в дослідженні правових форм публічного адміністрування нами наголошувалось на специфіці розуміння вченими-адміністративістами кінця XIX – початку XX століть адміністративних та юрисдикційних актів, останні, зокрема пов'язувались із необхідністю прийняття рішення в індивідуально-конкретній справі, а адміністративними названо ті, що видавались у зв'язку із виконавчо-розпорядчою діяльністю адміністрації.

Наведені погляди А. І. Єлістратова дають нам підстави сформулювати ряд важливих висновків: 1) термінологічно вірним для позначення владних вольових актів публічної адміністрації використовувати термін правовий акт, який охоплюватиме як односторонні владні рішення, так і договірні акти; 2) відсутні підстави для обмеження обсягу правових актів публічного адміністрування адміністративними актами, які є частиною більш вузького поняття індивідуальних актів.

Термін правовий акт публічної адміністрації за своїм обсягом є ширшим за поняття правового акта публічного адміністрування. Останній завжди видається у зв'язку з виконанням функцій публічного адміністрування, однак враховуючи сучасні тенденції до децентралізації та делегування виконання публічно-владних управлінських функцій, можливо припустити, що їх видавниками можуть бути не лише ОВВ та ОМС, однак і інші суб'єкти яким делеговано виконання відповідних функцій та надано владні повноваження, наприклад, органи професійного самоврядування.

В свою чергу термін «правові акти публічної адміністрації» відображає усю сукупність волевиявлення органів публічного адміністрування як у відносинах з приватними особами, так і між собою та у внутрішньо управлінських відносинах. При чому не всі з них будуть елементами механізму адміністративно-правового регулювання, частина з них видається у зв'язку із участю публічної адміністрації у приватноправових відносинах (цивільний позов, господарсько-правовий, трудовий договір тощо) [290, с. 140].

Відповідно, правовий акт публічного адміністрування є волевиявленням уповноваженого на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єкта адміністративного права, фіксоване у встановленій формі, що зумовлює настання визначених законом юридичних наслідків.

Щодо обсягу поняття «правовий акт публічного адміністрування» доцільно звернути увагу на пропозицію Ю. С. Салаватової, яка відносить до правових актів: нормативно-правові акти, нормативні договори, акти правозастосування та інтерпретаційні акти, акти реалізації прав та обов'язків, констатуючі та підтверджуючі наявність фактів, обставин, станів акти [300, с. 113]. Правові властивості названих актів обумовлені їх нерозривним зв'язком з волею суб'єкта права [300, с. 113].

Фактично поняття правового акта публічного адміністрування об'єднує всі матеріально-правові форми публічного адміністрування та доповнюється актом-дією, що не суперечить обраній базовій класифікації правових форм. Так, юридична процедура отримує властивості правової форми саме в силу упорядкування, створення логічної послідовності дій. Одиначна вольова дія публічної адміністрації (наприклад, внесення відомостей до реєстру) може і повинна розглядатись в межах інституту правового акта публічного адміністрування. Останнім часом з'являються аргументи на користь відмови від виокремлення юридично значимих дій у самостійну форму публічного адміністрування і включення їх до класу

адміністративних актів. Дійсно, єдність процедурної та матеріальної форми публічного адміністрування дозволяє стверджувати, що будь-які заходи, які передують прийняттю рішень не можуть визнаватись самостійною формою публічного адміністрування.

У питанні співвідношення юридично значимих дій та індивідуальних актів підтримаємо К.С. Бельського, яким обґрунтовано, що за такого підходу юридичні акти і правові приписи, тобто належне, об'єднуються зі сферою фактичного, суцього - діями публічної адміністрації. Незважаючи на тісний зв'язок між ними з огляду на те, що фактичне є результатом належного, суцце та належне є відрізняються за формальними та сутнісними, субстанційними ознаками. Значення юридичних актів полягає в їх здатності ідеального (належного) впливу, бути формами належного, тобто формами публічного адміністрування вищого порядку. Значення дій, зокрема організаційних та матеріально-технічних операцій, у системі форм публічного адміністрування полягає в тому, що такі дії є явищами емпіричної реальності, повсякденні та явні факти, форми фактичного [304, с. 113].

Такий підхід не лише дозволяє більш ґрунтовно підійти до формування критеріїв відмінності правових та організаційних форм публічного адміністрування, однак і поставити питання про існування двох відносно самостійних груп форм публічного адміністрування: форми - акти та форми-дії [304, с. 113].

Зважаючи на обґрунтовану нами необхідність впровадження комплексного поняття правового акта публічного адміністрування погодимось із названою пропозицією лише частково. Погодимось із К.С. Бельським у відмінностях між правовим актом та юридично-значимою дією. Однак, наразі, відсутні підстави виокремлення актів-дій в окремий клас правових форм публічного адміністрування. Вони належні до родового поняття правового акта публічного адміністрування і відносно відокремлені від актів-документів, зважаючи на те, що не передують

прийняттю рішення, а є його результатом. Мова йде про подання внесення відомостей до реєстрів, поставлення відбитків митних забезпечень, як дії з якою пов'язується завершення митного оформлення, опису майна платника податків у податкову заставу тощо.

Дане теоретичне положення знаходить практичну реалізацію адміністративно-процесуальному законодавстві Естонії, де функціонує інститут акту-дії як окремої правової форми діяльності публічної адміністрації. Відповідно до статті 106 Адміністративно-процедурного закону Естонії акт-дія – це діяльність адміністративного органу, що не є виданням НПА та не здійснюється у цивільно-правових відносинах. До актів-дій не відносяться процедурні дії [305, с. 3]. Такі акти віднесено до категорії дискреційний, оскільки адміністративний орган на власний розсуд визначає порядок, обсяг та час вчинення дії, дотримуючись принципів рівності та співмірності.

Необхідність розгляду акта-дії як виду правового акта публічного адміністрування може бути пояснена і зважаючи на приписи національного законодавства. Так, у статті 19 КАС України [81, с. 55] при визначенні предметної юрисдикції адміністративних судів вказано на такі акти публічної адміністрації, що можуть бути предметом оскарження: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, дії суб'єкта владних повноважень, адміністративний договір.

Доцільність об'єднання актів-дій в самостійну групу правових актів публічної адміністрації додатково обґрунтовується різними способами судового захисту при оскарженні індивідуальних актів, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень (пункти 2,3,4, частини 1 статті 245 КАС України) [81, с. 55].

Питання юридично-значимої дії не отримали остаточного вирішення ані на рівні законодавства, ані в науці адміністративного права. Так, низка вчених визнає спроможність актів-дій викликати юридичні наслідки, визнає їх змістом державно-владне веління з конкретної юридичної

ситуації, та обґрунтовує їх спрямованість на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників [20, с. 194, 325-326; 306, с. 13; 307, с. 13]. Родовою ознакою актів-дій визнано інтелектуально-вольові і фізичні (вербальні) дії, здійснювані відповідно до норм адміністративного права [20, с. 194, 325-326; 306, с. 13; 307, с. 322].

Інші дослідники спираючись на німецьку доктрину адміністративного права вказують, що актами-діями варто визнавати усі фактичні дії (заходи), які здійснюються суб'єктами публічного управління, які не спрямовані на виникнення правових наслідків, але спрямовані на виникнення фактичних наслідків. [308, с. 37]. В. М. Хоменко, характеризуючи інструменти діяльності ОМС, пропонуємо розуміти під актами-діями ті дії, які вчиняються ОМС у межах своєї компетенції на підставі адміністративно-правових норм для вирішення конкретної ситуації, і не спрямовані на виникнення, зміну та припинення адміністративно-правових відносин [295, с. 120]. Головна ознака відмежування актів-дій від інших інструментів діяльності ОМС полягає в тому, що вони спрямовуються на досягнення фактичного результату і не впливають на настання юридичних наслідків [295, с. 120].

Не заперечуючи існування фактичних дій, як форми організаційної діяльності публічної адміністрації, вкажемо про хибність твердження про відсутність у окремих дій органів публічної адміністрації юридичних наслідків. Погодимось, що до категорії юридичних дій не належать ті дії органів публічної адміністрації, які хоча і відбуваються під час здійснення їхніх повноважень, але безпосередньо не зумовлюють настання юридичних наслідків у вигляді змін у правовому статусі особи або змісті правових відносин і безпосередньо їх не стосуються [295, с. 30]. Також зауважимо про недоцільність обмеження фактичних дій публічної адміністрації як організаційної форми їхньої діяльності лише позитивно-регулятивним впливом. До фактичних дій повинні відноситись як надання відповідей на

запити про доступ до публічної інформації, інформування громадськості через засоби масової інформації про діяльність публічної адміністрації, надання довідок [295, с. 120], жести регулювальника дорожнього руху, так і застосування спеціальних заходів адміністративного припинення (наприклад, поліцейські заходи примусу – застосування спеціальних засобів та вогнепальної зброї, фізичного впливу), превентивних поліцейських заходів (перевірка документів, опитування особи, зупинення транспортного засобу тощо [310, с. 5], проведення митного огляду, огляду територій і приміщень, опитування посадових осіб та громадян у межах митного, податкового та інших видів державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарської діяльності, перевірки паспортних та інших документи громадян України, іноземців та осіб без громадянства, які перетинають державний кордон [311, с. 16], здійснення контроль-пропускового режиму на об'єктах з обмеженим доступом тощо.

Представлений вище обсяг поняття фактичних дій додаткового обґрунтує зв'язок організаційних форм із нормами адміністративного права і здатність їх опосередковано через взаємодії із правовими формами викликати настання юридичних наслідків. Тому вчергове звернемо увагу на необхідність принаймні рамкового врегулювання питань застосування організаційних форм публічного адміністрування в межах законодавства. Від так, дії публічної адміністрації можуть отримувати правову та організаційну форму, і за для їх термінологічного відмежування, в тому числі визначення у КАС України тих з них, що можуть бути оскаржені в порядку адміністративного судочинства пропонуємо вживати словосполучення «адміністративно-правові дії» для позначення юридично значимих дій публічної адміністрації і «фактичні дії» - для тих дій, що безпосередньо не спрямовані на настання реального правового результату.

О.В. Хахалевою зроблено спробу з'ясувати місце адміністративних дій у системі правових форм діяльності ОВВ. Дослідниця зазначає, що адміністративні дії доцільно розглядати у вузькому та широкому сенсі. За

широкого підходу адміністративно-правовою дією можна вважати кожна із правових форм діяльності ОБВ, у вузькому – тільки безпосередні дії ОБВ, відмежовані від інших видів управлінських дій. Тому, видання правових актів управління, укладення адміністративних договорів також являються адміністративно-правовими діями, оскільки вони носять завершальний, підсумковий характер, є кінцевими адміністративно-правовими діями [312, с. 193]. Широкий підхід до тлумачення адміністративно-правових дій підтримав і В.С. Четвертіков, яким зазначено, що зовнішнє вираження форми управлінської діяльності завжди пов'язане із адміністративно-правовою дією, характеристика якої дозволить скласти цілісне уявлення про зміст цієї форми [257, с. 99]. Під адміністративно-правовою дією дослідник розуміє владний вольовий акт поведінки адміністративного органа, що здійснюється щодо конкретних фізичних та юридичних осіб, спрямований на вирішення конкретної життєвої ситуації, що виникла під час здійснення вказаним органом адміністративної діяльності, та зумовлює настання певного правового наслідку [257, с. 99].

Як уявляється пропозиція широкого та вузького тлумачення поняття «адміністративно-правова дія» зумовлена відсутністю розмежування акта-дії як елемента процедурної форми публічного адміністрування та акта-дії як самостійного різновиду правового акта, що підтверджується такою тезою О.В. Хахалєєвої: «адміністративно-правові дії не лише одинично передують або зумовлені прийняттям правових актів управління, а виявляють та характеризують процес управління до його завершення, тобто до видання правового акта, та після їх прийняття, що визнано дослідницею способом відображення безперервності управлінського процесу» [312, с. 195].

Найбільш ґрунтовно до питань дослідження актів-дій як форм публічного адміністрування підійшов Р.В. Миронюк, яким обґрунтовано поняття правозастосовного акта-дії публічної адміністрації [307, с. 38],

однак ми не схильні підтримувати вченого у тому, що акти-дії публічної адміністрації потрібно розуміти як допоміжні акти, які не містять завершене рішення у справі, а лише забезпечують застосування норм права [20, с. 328]. Наведені твердження зумовлені помилковим ототожнення актів-дій як елементів адміністративної процедури та актів-дій як різновиду правового акта публічного адміністрування. Адміністративно-правові дії, на відміну від актів-дій у процедурній формі, не отримують фіксацію у індивідуальному правовому акті, однак здійснюється на основі відповідних норм адміністративного права з метою забезпечення правового регулювання поведінки такої особи, правової охорони та захисту її прав та законних інтересів, а також прав і законних інтересів інших осіб, безпеки суспільства та держави [313, с. 23-24].

До категорії правових актів публічного адміністрування не входитимуть автоматичні правові наслідки, оскільки настають незалежно від волі учасників правовідносин.

І.О. Чижовим виділено такі види адміністративно-правових дій регулятивні, що об'єднують розпорядчі, реєстраційні, дозвільні, погоджувальні, екзаменаційні, засвідчуючі дії, та охоронні, якими названо обмежувальні та забороняючі дії, дії-припинення, процесуально-забезпечувальні (заходи забезпечення провадження у справах про різні види порушень у сфері публічного адміністрування) та виконавчо-забезпечувальні [313, с. 23-24]. Загалом підхід дослідника може бути сприйнятий щодо класифікації адміністративно-правових дій на регулятивні та охоронні та видів регулятивних адміністративно-правових дій. Стосовно переліку охоронних адміністративно-правових дій вкажемо на помилковість включення до нього процесуально-забезпечувальних та виконавчо-забезпечувальних, що є елементами адміністративно-процедурної форми і не мають автономного значення у системі правових форм публічного адміністрування.

Також вкажемо, що ми не схильні підтримувати Р. В. Миронюка у тому, що акти-дії публічної адміністрації потрібно розуміти як допоміжні акти, які не містять завершене рішення у справі, а лише забезпечують застосування норм права [20, с. 328]. Як буде показано у наступному розділі при аналізі процедурної форми публічного адміністрування наведені твердження зумовлені помилковим ототожнення актів-дій як елементів адміністративної процедури та актів-дій як різновиду правового акта публічного адміністрування.

До категорії правових актів публічного адміністрування не входитимуть автоматичні правові наслідки, оскільки настають незалежно від волі учасників правовідносин.

Наступне зауваження варто зробити щодо терміну «правовий акт управління», який тривалий час розглядався провідною формою діяльності ОВВ та ОМС. Правовий акт управління є частиною правових актів публічної адміністрації, однак не вичерпує їх видового розмаїття. Дійсно, частина з індивідуальних актів публічної адміністрації не має відношення до управління, однак складно і погодитись із думкою про те, що впровадження категорії публічного адміністрування зумовило нерациональність використання прикметника «управлінський»/«управління» [290, с. 140].

Так, на управлінські природі нормативних актів публічної адміністрації як предмету оскарження в адміністративних судах наголошено у КАС України під час визначення НПА як акта управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, та індивідуального акта, як акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг [81, с. 36].

Відповідно, застосування конструкції «правовий акта управління» дає змогу відмежувати правові акти публічної адміністрації у публічній та

приватній сфері, розробити чітку класифікацію індивідуальних актів публічної адміністрації, виявити ті з них, що мають управлінську природу, запропонувати адекватні процедурні форми їх розробки та прийняття. Так, тривалий час ведеться мова про необхідність розробки та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який би врегулював порядок взаємодії владних і невладних суб'єктів адміністративного права. В той же час нагального вирішення потребують проблеми визначення, систематизації та узагальнення внутрішньо-управлінських процедур у середині органів публічної адміністрації, особливо тих, що діють на колегіальних засадах. Наведене стосується не лише таких процедур як розгляд звернень громадян, надання адміністративних послуг, розгляд матеріалів по справам про адміністративні правопорушення, однак і порядку надання доручень та видання наказів, їх розгляду та термінів виконання, притягнення до дисциплінарної відповідальності, проведення службових перевірок, організації внутрішнього контролю за діяльністю структурних підрозділів органу публічної адміністрації та підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ, організацій [290, с. 140].

Наступною теоретичною проблемою є визначення співвідношення термінів «адміністративний акт» та «індивідуальний акт». Варто вказати на неузгодженість підходів до розуміння адміністративного акту. Так, одні вчені розглядають адміністративний акт як рішення (юридичний акт) індивідуальної дії, прийняте суб'єктом публічної адміністрації, спрямоване на набуття, зміну припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи. [20, с. 245], інші – як рішення суб'єкта публічної адміністрації щодо вирішення конкретної адміністративної справи, що зумовлює юридичні наслідки для конкретних суб'єктів адміністративного права, а їх дія припиняється після одноразового застосування (здійснення встановлених у них адміністративних прав і обов'язків) [3, с. 198]. Відповідно, залишається не зрозумілим об'єкт (конкретна фізична або юридична особа

чи конкретна ситуація) та спрямованість впливу адміністративного акту (зовнішньо організаційній чи внутрішньо управлінські відносини).

І.В. Патерило [294, с. 12], Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко [21, с. 263], В. О. Хоменко [295, с. 86] доводять, що адміністративні акти спрямовані не на конкретну особу, а на врегулювання різноманітних життєвих ситуацій, окремих випадків у сфері публічного адміністрування, тобто є де персоніфікованими. Їх основна особливість, порівняно з іншими індивідуальними актами – зовнішня спрямованість [270, с. 25; 295, с. 87-88].

З цієї точки зору адміністративний акт є частиною обсягу поняття «індивідуальний акт» і вживається для позначення волевиявлень (рішень) публічної адміністрації у конкретній адміністративній у зовнішньо організаційній сфері. Причому важливо зауважити, що поняття адміністративний акт не охоплює дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень [290, с. 95].

Існують підходи згідно з якими терміном «адміністративний акт» пропонується замінити термін «індивідуальний акт управління». На користь зміни термінології наводять такі аргументи: у країнах Європейського союзу термін «адміністративний акт» є дуже поширеним і звучить та й пишеться у багатьох мовах практично однаково [21, с. 245], прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів (на відміну від актів законодавчого органу чи судових органів), що на думку дослідників є необхідним для врахування виходячи із того, що Конституція України закріпила поділ державної влади та відмовилась від категорії «орган державного управління» [21, с. 245]; поняття «адміністративний акт» включає як управлінські рішення, так і рішення прийняті в інших сферах – наприклад під час надання адміністративних послуг [296, с. 127]; термін «адміністративний акт» знімає смислове навантаження щодо «управлінського» характеру діяльності органів виконавчої влади, виконавчих органів місцевого

самоврядування та інших уповноважених суб'єктів; цей термін дозволяє уникнути конструкції «неправового (неправомірного) індивідуального правового акта управління» [210, с. 17].

Наведені аргументи викликають окремі заперечення. Так, демократизація відносин публічного управління зумовлює активне залучення інститутів громадського суспільства до прийняття управлінських рішень у названій сфері. Зокрема, мова йде про різні колегіальні органи, що уповноважені приймати ряд рішень управлінського характеру. Новий Закон України «Про державну службу» наділяє повноваженнями по проведенню конкурсу на заняття посади державної служби конкурсні комісії, що утворюють керівником державної служби у відповідному державному органі з числа працівників такого органу, а також представники громадських об'єднань, науковці, експерти у відповідній сфері, представники, виборного органу первинної профспілкової організації а також - Комісію з питань вищого корпусу державної служби, що є постійно діючим колегіальним органом і працює на громадських засадах. Рішення названих утворень є обов'язковими для суб'єкта призначення в силу приписів частини 1 статті 31 ЗУ «Про державну службу» згідно з якою на посаду державної служби призначається переможець конкурсу [314, с. 26].

Відповідно, окремі рішення в сфері діяльності публічної адміністрації здійснюється не лише «адміністративними» органами, однак і колегіальними інституційними утвореннями, відповідно прикметник «адміністративний» щодо актів публічної адміністрації може бути вжито лише у разі необхідності позначення індивідуальних рішень, що приймаються з метою врегулювання конкретних випадків у зовнішній сфері [290, с. 26].

Вивчаючи обсяг поняття правового акту публічного адміністрування необхідно наголосити на ще одному їх різновиді – інтерпретаційних актах.

Зокрема мова йде про узагальнюючі податкові консультації та узагальнені консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи. Такі консультації затверджуються наказом Міністерством фінансів України і надаються: за результатами періодичного узагальнення індивідуальних податкових консультацій, наданих органами Державної податкової служби України (далі – ДПС України) платникам податків; у разі наявності обставин, що свідчать про неоднозначність окремих норм податкового та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на органи ДПС України [315, с. 12], з питань митної справи, які стосуються значної кількості осіб або значних сум митних платежів [316, с. 16]. За юридичним змістом вони відображають офіційну позицію публічної адміністрації до вирішення колізійних питань застосування податкового та митного законодавства, що мають важливе суспільне значення. Відповідно до ч. 5 ст. 21 МК України, ч. 53.1. ст. 53 ПК України особу не може бути притягнуто до відповідальності якщо вона діяла відповідно до положень узагальнюючої податкової консультації [30, с. 27]. Фактично, такі правові акти повністю відповідають ознакам інтерпретаційних, однак за формою наближені до нормативних. Загалом може бути поставлено питання про виокремлення інтерпретаційних правових актів в окремий вид правових актів публічного адміністрування з наступним їх поділом на нормативні та індивідуальні, враховуючи специфіку юридичних наслідків, що полягають в оголошенні офіційної та визнаної державою позиції щодо тлумачення змісту НПА (податкові та митні консультації надаються не лише у зв'язку з роз'ясненням порядку застосування норм ПК та МК України, однак і підзаконних НПА), дотримання якої є обов'язковим для учасників відповідних відносин.

Такі наукові розвідки дають підстави для критерізацій певного способу зовнішнього вираження волевиявлення публічної адміністрації в окремий самостійний вид правових форм публічного адміністрування:

певна форма може бути використана і для нормативного і для індивідуального регулювання суспільних відносин, спрямована на реалізацію однієї чи декількох функцій у механізмі адміністративно-правового регулювання, може бути відмежована від інших правових форм за властивостями юридичних наслідків.

Інтерпретаційні правові акти отримують застосування і на індивідуальному рівні адміністративно-правового регулювання. Інтерпретаційні акти публічної адміністрації є різновидом актів казуального (індивідуального) тлумачення [317, с. 20-22; 299, с. 7; 318, с. 18; 204, с. 69]. Інтерпретаційні акти роз'яснюють зміст та порядок застосування норм права у конкретній ситуації та стосовно конкретної особи, яка звільняється від відповідальності якщо діяла відповідно до наданого роз'яснення. Незважаючи на те, що кожен орган публічної адміністрації у тій чи іншій мірі здійснює тлумачення норм права, лише індивідуальні податкові консультації (статті 52-53 ПК України) [30, с. 36] та консультації з питань практичного застосування окремих норм законодавства України з питань митної справи (стаття 21 МК України) [316, с. 22] можуть вважатись інтерпретаційними індивідуальними актами публічної адміністрації.

Важливість проблематики інтерпретаційних актів публічної адміністрації особливо актуалізується у внутрішньо управлінських відносинах. Так, зустрічаються не поодинокі випадки видання інструктивних листів, якими встановлюється порядок реалізації приписів нормативних актів, визначаються особливості їх дії у часі, послідовність дій підлеглих осіб, установ, організацій, тобто встановлення такими службовими документами нових правових норм.

Вартує уваги і те, що теорією права актами адміністративного тлумачення визнано і рішення органів публічної адміністрації за результатами розгляду скарги, а також акти про скасування вищим органом незаконного акту [299, с. 112; 319, с. 36; 320, с. 115]. В окремих

випадках такі рішення за результатами розгляду можуть набувати правової форми, однак, як правило, не спричиняють настання юридичних наслідків для заявника тому не можуть бути віднесені до правових форм публічного адміністрування. Рішення ж про скасування вищим органом незаконного акту є скоріш правозастосовним актом, який змінює або припиняє права та обов'язки особи у конкретній юридичній справі.

Акти-волевиявлення є особливим різновидом атипових індивідуальних правових актів, що об'єднують ті види активності публічної адміністрації, що спрямовані на реалізації повноважень та функцій публічної адміністрації, однак не спричиняють безпосереднього настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, припинення, зміни прав та обов'язків суб'єктів адміністративного права. Зокрема, мова йде про звернення до адміністративного суду, об'єктивації інформаційно-аналітичної діяльності суб'єктів публічного адміністрування, вжиття заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, порушення митних правил, заходів адміністративного примусу до юридичних осіб, направлення запитів про отримання податкової інформації, проведення зустрічних звірок, відібрання зразків продукції у межах державного нагляду (контролю), призначення та проведення експертиз, призначення, проведення та оформлення результатів перевірок, державного фінансового моніторингу, проведення службового розслідування, атестації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, надання попередніх рішень щодо застосування окремих положень законодавства України з питань митної справи тощо. Такі акти не є рішенням публічної адміністрації, і відповідно, позбавлені можливості судового оскарженні, крім прямо встановлених у спеціальних законах випадків. Однак, ігнорування їх правової форми та здатності спричиняти правові наслідки, хоча і опосередковано, у вигляді виникнення нового галузевого правового статусу особи значно звужують сферу уваги законодавця та наукової спільноти до їх формалізації у

законодавстві. Акти-волевиявлення є змішаним, матеріально-процедурним явищем адміністративного права, де недоліки процедури зумовлюють їх нікчемність, на відміну від правозастосовних актів-документів, процедурні порушення яких зазвичай не суттєво впливають на здатність спричиняти настання юридичних наслідків. Якщо в нормативних та індивідуальних акта публічного адміністрування відображено функції публічного адміністрування. То в акті-волевиявленні – конкретне владне повноваження, що і зумовлює з одного боку його спрощену матеріально-процедурну форму, а з іншого – підвищення значення останньої для чинності такого різновиду правової форми.

Акти-волевиявлення характеризуються рядом специфічних ознак, що дозволяють характеризувати їх як правовий акт публічної адміністрації і водночас відмежувати від інших його різновидів: 1) є волевиявленням суб'єкта публічного адміністрування щодо реалізації наданого йому владного повноваження у випадках встановлених законом; 2) зумовлюють юридичні наслідки у вигляді тимчасових змін у правовому статусі особи або її участь у нових правовідносинах; 3) здійснюється на підставах встановлених законом періодично або за юридичним фактом; 4) відображають виконавчу діяльність публічної адміністрації; 5) є формою виконання та використання норм адміністративного права публічною адміністрацією; 6) для їх здатності здійснювати регулюючий вплив на адміністративні правовідносини значну роль відіграє процедури реалізації, порушення якої веде до нікчемності акта-волевиявлення.

В контексті переосмислення атрибутивних властивостей публічного адміністрування як правової категорії варто звернути увагу на ще один перспективний різновид правових актів публічного адміністрування – самоврядні акти. На їх існування у механізмі правового регулювання вперше звернув увагу Ю.А. Тихомиров, виокремивши два їх типи. Перший має попередньо-орієнтуючий характер і визначає зміст майбутнього правового акта (наприклад, правотворча ініціативна група жителів

території по внесенню проєкта муніципального акта). Інші володіють самостійною юридичною силою, поряд з іншими джерелами права, як-то: муніципальні правові акти, що приймаються безпосередньо територіальною громадою, локальні НПА у трудовому праві [321, с. 22]. Вченим обґрунтовано і основні ознаки самоврядних актів : самообов'язковість (коло осіб, що приймає та виконує рішення співпадає); добровільність та зацікавленість у прийнятті та реалізації рішення; колегіальна основа підготовки та прийняття; формування і вираження спільної волі на основі узгодження публічних та приватних інтересів; самовідповідальність [321, с. 22]

Поняття самоврядного акта володіє значним потенціалом в об'єктивації та визначенні правової форми участі інститутів громадянського суспільства у реординаційних відносинах публічного адміністрування. Фактично мову про організаційні самоврядні акти можна вести і на сьогодні, враховуючи положення законодавства про громадські об'єднання [26, с. 3], зокрема, права інститутів громадянського суспільства брати участь у розробці регуляторних НПА, подавати за результатами громадської антикорупційної експертизи пропозиції до видавників НПА тощо [27, с. 3]. Перспективи правової форми самоврядних актів можуть бути з'ясовані на рівні локальної нормотворчості органів професійного самоврядування та відомчих НПА, а також під час колегіального прийняття рішень у сфері державно-службових відносин та саморегулівних організацій.

Зокрема, самоврядними актами доцільно іменувати правила внутрішнього службового розпорядку державного органу (ст. 47 ЗУ «Про державну службу»), що затверджуються загальними зборами (конференцією) державних службовців державного органу за поданням керівника державної служби і виборного органу первинної профспілкової організації (за наявності) на основі типових правил [314, с. 16], рішення конференції адвокатів регіону, ради адвокатів регіону, кваліфікаційно-

дисциплінарної комісії адвокатури [25, с. 3], рішення атестаційної комісії ОМС (ст. 17 ЗУ «Про службу в ОМС» [322, с. 6-8]), рішення Вищої ради правосуддя [323, с. 6-8] тощо.

З'ясувавши обсяг поняття «правовий акт публічного адміністрування» окреслимо його основні ознаки, що пропонуються у спеціальній літературі з проблем адміністративного права [324, с. 311; 116, с. 51-65; 109, с. 22; 325, с. 221].

По-перше, змістом правового акта суб'єкта владних повноважень називають управлінське рішення [109, с. 36], спрямоване на реалізацію конкретних суспільних завдань [324, с. 61] або на регулювання суспільних відносин у сфері державного управління [325, с. 52]. Ці акти є важливим засобом практичної реалізації цілей та функцій адміністративної влади, які приймаються у процесі повсякденного та безпосереднього керівництва в усіх сферах життєдіяльності держави [325, с. 52].

Зважаючи на з'ясовані атрибутивні ознаки публічного адміністрування, та зв'язок його правової форм із іншими поняттями терміносистеми науки адміністративного права, виявлену емпіричну множину правових актів публічного адміністрування можемо стверджувати про необхідність перегляду такого доктринального положення. Змістом правових актів публічного адміністрування варто визнати перш за все реалізацію функцій публічного адміністрування, що не завжди пов'язані із управлінням, тим більше державним. Розширення кількісних ознак категорії «публічне адміністрування» зумовлює відмову від державницького характеру правових актів, навіть із врахування концепції належності владних управлінських функцій виключно державі та виконання їх іншими суб'єктами на основі делегування владних повноважень. Те саме вкажемо і про таку ознаку правового акта в адміністративному праві як державно-владний характер [324, с. 62].

Правові акти публічного адміністрування є відображенням реалізації уповноваженим суб'єктом функцій публічного адміністрування у

механізмі адміністративно-правового регулювання. Зміст правових актів публічного адміністрування полягатиме у реалізації компетенції публічної адміністрації щодо встановлення та застосування норм адміністративного права, реалізації прав та забезпечення виконання обов'язків суб'єктами адміністративного права, правової охорони адміністративних правовідносин.

По-друге, правові акти в адміністративному праві характеризують як односторонні [324, с. 65; 109, с. 52; 325, с. 113], такі що мають та мають односторонній розпорядчий характер [116, с. 55-56].

Важливе зауваження стосовно цієї ознаки робить В.П. Уманська, зокрема, вказує що зважаючи на можливість видання правового акта двома або більше органами публічної адміністрації, не доцільно вести мову про односторонність волевиявлення буквально. Односторонній порядок видання правових актів означає, що повноваження щодо прийняття правового акта належить лише одній зі сторін адміністративних правовідносин – суб'єкту владних повноважень [324, с. 66]. Звернемо увагу, що дослідниця не заперечує належність публічних договорів до категорії правових актів, навпаки, характеризує їх як підсистему правових актів, наділену специфічними властивостями [324, с. 69].

Для подолання колізії односторонності публічного договору як правового акта публічного адміністрування згадаємо погляди М.М. Коркунова, що досліджувались нами під час характеристики концептуальних підходів в дослідженні правових форм публічного адміністрування. Вчений, заперечуючи можливість існування договору між державою та громадянином, визнавав існування індивідуальних правових актів особливої природи, що видаються з ініціативи підвладного суб'єкта і спрямовані на реалізацію його прав.

Від так односторонність правового акта може: 1) визнаватись загальною ознакою для правових актів публічного адміністрування, що додаткового обґрунтовує відмінності та особливий статус

адміністративного договору у системі правових актів публічного адміністрування або 2) трактуватись як наявність лише у владного суб'єкта повноваження на його видання або санкціонування (у випадку укладання адміністративних договорів).

При цьому розпорядчий характер не властивий для системи правових актів публічного адміністрування, а є лише окремим випадком їх управлінських різновидів (відомчих НПА та індивідуальних актів управління).

По-третє, правові акти в адміністративному праві наділяють ознакою імперативності. Правила поведінки, встановлені правовим актом публічного адміністрування, носять юридично владний характер та обов'язкові для всіх адресатів, яких вони прямо чи опосередковано стосуються [324, с. 69; 116, 55-56].

Як вірно зазначає В.П. Уманська, імперативність правових актів має двосторонній характер. Вони обов'язкові для виконання як для адресатів, так і органів публічної адміністрації, які їх видали. Такий порядок, на думку дослідниці, забезпечує стабільність діяльності публічної адміністрації та надає законну силу правовим актам, встановлює презумпцію їх законності та обов'язковості до того моменту, поки зворотне не буде доказане у встановленому порядку [324, с. 69].

Іноді таку характеристику правового акта визначають як його обов'язковість, яка означає, що акт офіційно визнаний та юридично захищається державою. Його зобов'язані виконувати всі фізичні та юридичні особи, яким він адресований. Ігнорування правових актів управління, їх недотримання, перешкоджання реалізації таких актів тягне за собою застосування заходів відповідальності до винної особи [325, с. 52], інших заходів державного примусу або переконання [116, с. 55-56]. Зі свого боку Н. В. Александрова зазначає, що не всі правові акти управління мають імперативний характер [325, с. 52].

Зважаючи на посилення диспозитивних засад взаємодії публічної адміністрації із приватними особами, вкажемо на доцільність термінування вище розглянутої характеристики як обов'язковості правового акту. Іноді ознаку імперативності пропонують в якості основного критерію відмежування правових актів публічного адміністрування від інших юридичних актів в сфері публічно-правових відносин [324, с. 70]. Однак, більш детальний аналіз свідчить, що обов'язків характер мають усі юридичні акти, незалежно від їх галузевої належності, а наявність вільного волевиявлення невідного суб'єкта для видання правового акта публічного адміністрування все частіше набуває вирішальне значення для виникнення адміністративних правовідносин. Зокрема, такого роду волевиявлення властиве адміністративним актам та адміністративним договорам.

Критерії відмежування «імперативних» та «диспозитивних» актів, на нашу думку, можуть бути знайдені у такому елементі їх юридичної конструкції як засоби забезпечення їх виконання. Якщо, під час створення юридичних актів у приватноправових відносинах їх учасників самостійно визначають заходи забезпечення виконання зобов'язань за договором, то в публічно-правових відносинах, навіть за умови їх адміністративно-договірної форми, перелік таких засобів встановлений законом та не може бути обраний, змінений, збільшений або зменшений на власний розсуд учасників адміністративних правовідносин. Від так, проявом обов'язковості правового акта публічного адміністрування варто визнати наявність державно-владних засобів забезпечення його виконання.

По-четверте, правові акти публічного адміністрування носять офіційний характер [325, с. 52], який полягає у його виданні або санкціонуванні від імені держави, територіальної громади, саморегульованих організацій уповноваженим КУ, законами України або іншими НПА суб'єктом виконання публічно-владних функцій. Офіційність правового акта зумовлює наявність особливих вимог до їх оприлюднення, що у перспективі стосуватиметься на лише НПА, однак і інших видів письмових

правових актів публічного адміністрування. Власне обов'язок оприлюднювати НПА та акти індивідуальної дії (крім внутрішньо організаційних), плани проведення та порядок денний своїх відкритих засідань органами публічної адміністрації встановлено у ст. 15 ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [326, с. 3-4]. Вкажемо і на обов'язковість оприлюднення окремих видів адміністративних договорів, зокрема, у реєстрі договорів про співробітництво територіальних громад [327, с. 3], обов'язковість ведення якого встановлена у ст. 9 ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» [328, с. 3]. Також обов'язковому оприлюдненню підлягає інформація про накладені стягнення органами професійного самоврядування [328, с. 3].

Офіційний характер, як обов'язкова ознака правових актів публічного адміністрування, отримує специфічні прояви у конкретному їх різновиді. Так, офіційне оприлюднення для НПА публічного адміністрування є обов'язковою вимогою набуття ним чинності, для індивідуального акта та адміністративного договору – виконує функції засобу доведення змісту рішень публічної адміністрації до адресатів та інших зацікавлених осіб.

Офіційний характер правового акта публічного адміністрування передбачає встановлення державою гарантій його законності, в тому числі можливості адміністративного та судового оскарження.

По-п'яте, правові акти публічного адміністрування зумовлюють настання певних юридичних наслідків [109, с. 55-56; 116, с. 52; 325, с. 22], завжди спрямовані на регулювання та регламентацію суспільних відносин [324, с. 72-73].

Така ознака дозволяє вирізнити правові акти як елементи системи публічного адміністрування від інших дій та рішень, що приймаються органами публічної адміністрації [324, с. 70-71], і виявляє структурні та функціональні зв'язки між функціями публічного адміністрування та адміністративним законодавством. Можливі модифікації юридичних

наслідків є необхідною ознакою конкретного виду правових форм, що сприяють їх відмежуванню та відокремленню один від одного у системі правових форм публічного адміністрування.

По-шосте, ознакою правових актів називають компетентність, яка означає, в силу особливої системної організації повноважень органів публічної адміністрації, правові акти видаються лише спеціально уповноваженим суб'єктом в межах сфери відповідальності та наданої законом компетенції [325, с. 52; 324, с. 63]. Так положення вимагає уточнення, оскільки з точки зору теорії немає прямих заборон на делегування частини компетенції, в тому числі і видання індивідуальних правових актів, на підставі адміністративного договору. Від так, компетентність правового акта публічного адміністрування може бути заснована як на законі, так і на підзаконних НПА, зокрема відомчих (наприклад при розподілі функціональних обов'язків між керівництвом органу публічної адміністрації) або адміністративному договору.

По-сьоме, правові акти публічного адміністрування є підзаконними, тобто видаються на підставі та на виконання закону й відповідно до актів вищих ОВВ С. [325, с. 52]. Правові акти повинні не лише формально ґрунтуватись на законі, однак і відповідати його змісту, видаватись з метою, передбаченою законом [324, с. 75-76]. Загалом, питання законності та реалізації принципу верховенства права у правових актах публічного адміністрування є достатньо складним, та потребує комплексного вирішення, як на рівні юридичної техніки, так і під час вдосконалення організаційно-правових засад діяльності публічної адміністрації.

По-восьме, правові акти публічного адміністрування володіє спеціальною формою та нормативно-визначеною процедурою його видання [324, с. 73; 109, с. 33].

На сьогодні відсутні підстави обмежувати форму правового акта письмовим актом-документом, так само як і визначати його процедуру через такі складові як етапи підготовки проекту, його обговорення,

експертизи, затвердження [325, с. 52]. Більш виважений є підхід до формулювання цієї ознаки, запропонований В.Б. Авер'яновим: «видається з дотриманням регламентованої процедури певних владних дій, передбачених законодавством чи на його виконання з метою реалізації відповідних завдань та функцій управління, що відображаються в остаточному підсумку в конкретну законну форму» [109, с. 34].

Також у літературі наголошується на цільовій спрямованості правових актів, адже компетенція органів виконавчої влади поширюється на різні сфери життєдіяльності держави. [325, с. 52]. Такі правові акти направлені на виконання (застосування) та/або конкретизацію відповідних положень законодавчих актів, указів Президента, урядових постанов, наказів ЦОВВ [116, с. 55-56]. Загалом цільова спрямованість правового акта публічного адміністрування є скоріш проявом ознаки їх компетентності, оскільки відображає відповідність його змісту функціями та правовому статусу видавника.

У підсумку вкажемо на значення поняття правового акту публічного адміністрування для узагальнення всіх волевиявлень публічної адміністрації, що дозволяють їх систематизувати та запропонувати цілісну, ієрархічно-побудовану систему формалізованих волевиявлень публічної адміністрації, встановити зв'язки між її елементами та сформувати адекватний термінологічний апарат, що відображатиме як зовнішню організаційну, так і внутрішню управлінську активність суб'єктів публічного адміністрування. Як складна система, правовий акт публічного адміністрування вміщує елементи, що також можуть бути представлені у вигляді системи нижчого порядку, і відповідно вимагають детального розгляду та аналізу.

3.2. Поняття та особливості нормативних актів публічного адміністрування.

Сучасний етап розвитку публічного адміністрування характеризується значною децентралізацією виконання управлінських функцій, в тому числі і нормативно-правового регулювання різних сфер суспільного життя [329, с. 3-4] Нормотворчими повноваженням наділені як центральні органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації, такі органи місцевого самоврядування, державні фонди, Національні комісії, Національний банк України. Станом, на 27 липня 2019 року у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів міститься 13 746 Постанов Кабінету Міністрів України, 14 553 нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади та 520 рішень нормативного характеру Національних комісій. Такий їх масив порівняно із законодавчими актами, кількість яких на вказану дату становить 6223 одиниці або у 4, 5 рази менше ніж підзаконних, пов'язана з тим, що усю багатоманітність суспільних відносин не можливо та й не доцільно врегулювати за допомогою виключно законів, що встановлюють загальні правила поведінки, організація виконання яких потребує деталізації процедур, розподілу повноважень та інших організаційно-розпорядчих приписів. Кожна сфера суспільного життя, що стає предметом адміністративно-правового регулювання, зумовлює і якісні особливості НПА публічної адміністрації, які значно відрізняються від усталених ще з часів радянської юриспруденції уявлень про сутність, зміст та види НПА ОВВ.

Аналіз дефініцій НПА органів публічної адміністрації у законодавстві [81, с. 3-5] та науковій літературі [330, с. 523; 3, с. 446; 259, с. 23; 20, с. 384; 331, с. 64], дозволяє вказати на такі його сутнісні характеристики: являє собою волевиявлення (рішення) уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації [330, с. 66; 3, с. 93], регулює однотипні

відносини [81, с. 6]; викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення, зміни припинення (скасування) норм права [259, с. 118; 20, с. 384], розрахований на довгострокове та неодноразове застосування, діє незалежно від того, виникли чи закінчилися врегульовані ним правовідносини [332, с. 18; 331, с. 64] має встановлену форму; здійснюється в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури [259, с. 201], забезпечений силою владного примусу [20, с. 384], підзаконний, владний, обов'язковий, офіційний [20, с. 384].

.Наведені визначення загалом відображають усталені уявлення про ознаки НПА, напрацьовані теорією права та наукою адміністративного права. Втім більш детальний аналіз сутнісного аспекту понять, що характеризують НПА як правову форму діяльності органів публічної адміністрації, виявив ряд проблемних питань.

По-перше, варто вказати на таке родове поняття як волевиявлення уповноваженого суб'єкта. Тривалий час ведуться дискусії щодо того чия воля повинна втілюватись і реально втілюється у нормативно-правовому акті публічної адміністрації. Так, відповідно до позитивістських уявлень в НПА знаходить вираження воля держави [297, с. 269]. Саме ця ознака розглядалась вченими як визначальна, первинна при виявленні сутності НПА та відмежування його від інших форм права [333, с. 102]. В той же час Г.Ф. Шершеневич припускав, що існують певні форми і поза державою. Відмінність у тому, що НПА держави видає (створює), а інші форми санкціонує [333, с. 102].

З розвитком концепції соціальної держави, впровадження публічно-сервісних засад її взаємодії із суспільством збільшується коло осіб, воля яких втілена у НПА. За вірним зауваженням С.В. Бошно, якщо абстрагуватись від кількісних характеристик, то НПА виражає волю певної соціальної спільноти. Демократизм суспільства, держави і права зумовив зміну змісту нормативно-правового акту: від волі однієї особи до волі усіх людей [334, с. 62].

У цьому зв'язку варто звернути увагу на визначення НПА як інструменту адміністративно-правового механізму реалізації концепції соціальної держави, запропоноване Н. В. Галіциною: «виданий уповноваженим суб'єктом юридичний акт, у якому закріплено норми адміністративного права, які регламентують відносини в соціальній сфері між публічною адміністрацією та іншими суб'єктами, які мають публічний інтерес у цій сфері» [302, с. 35].

Саме публічні інтереси повинні становити зміст волевиявлення суб'єктів адміністративного нормо творення, а необхідність його врахування - відобразитись у особливостях його процедурної форми [329, с. 3].

По-друге, необхідно звернути увагу на компетенцію суб'єкта публічної адміністрації щодо нормативно-правового регулювання суспільних відносин. Уявляється, що таке уповноваження повинно здійснюватись виключно законом. В той же час існує низка суб'єктів публічної адміністрації, що уповноважені на видання НПА, обов'язкових для виконання не лише органами виконавчої влади, однак і підприємствами, установами, організаціями та фізичними особами, постановами КМУ (Державний комітет телебачення і радіомовлення України [335, с. 43]) та Указами Президента України (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [336, с. 9], Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку [337, с. 26], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [338, с. 3]).

Також на законодавчому рівні, за аналогією із приписами статті 92 Конституції України, де визначено питання з яких видаються виключно закони, врегулювання потребують і сфери суспільного життя у яких органи публічної адміністрації повноважні здійснювати нормативно-правове регулювання [303, с. 187]. Як правило такі приписи є «розмитими» і формулюються таким чином: «приймати власні нормативно-правові акти з

питань, що належать до його компетенції», «в межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, постанов Верховної Ради України та актів Президента України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, актів КМУ видає ...», що наряд чи сприяє практичній реалізації принципу юридичної визначеності як складової верховенств права.

Наступна ознака, на яку варто звернути увагу – це нормативність, яка на думку С. В. Бошно проявляється у тому, що нормативний акт стосується невизначеного кола осіб (не персоніфікований) та розрахований на неодноразове застосування [334, с. 23]. Нормативні акти містять правила поведінки загального характеру, спрямовані на регулювання суспільних відносин того чи іншого визначеного виду [339, с. 132]. Нормативність виражає загальнообов'язковість змісту та продовжуваність дії акта, яким встановлюються правовідносини [334, с. 132].

Звернемо увагу на приписи ЗУ «Про ЦОВВ», де забезпечення нормативно-правового регулювання віднесено до компетенції міністерств, центральні ж органи виконавчої влади уповноважені на видання наказів виключно організаційно-розпорядчого характеру (стаття 23) [54, с. 11]. Однак, навряд чи акти служб, агентств, інспекцій, навіть організаційно-розпорядчого характеру, позбавлені ознак нормативності. Наведеними вище характеристиками нормативності володіє численна кількість актів ЦОВВ, якими затверджуються положення про структурні та територіальні підрозділи, консультативно-дорадчі органи, зокрема колегії при центральних органах виконавчої влади, методики здійснення окремих дій та виконання певних функцій. Наприклад, Наказ Державної аудиторської служби 11.09.2018 № 196 «Про затвердження методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування», Наказ Національної поліції України від 15 березня 2019 № 232 «Про затвердження Положення про Департамент «Корпус оперативно-раптової дії» Національної поліції України», Наказ Державної служби України з

питань праці № 121 від 15.10.2015 «Про Положення про колегію Державної служби України з питань праці».

Такі акти спрямовані на регулювання однотипних відносин, розраховані на довгострокове застосування та не персоніфіковані, більше того вони, як правило, передують виникненню відповідних правовідносин. Так, приписи положень про колегію центрального органу виконавчої влади чи його структурного, територіального підрозділу діють не залежно від персонального складу таких підрозділів, а застосування певних методик діяльності можливе лише після затвердження положення про них [329, с. 36].

Відповідно, окремі акти ЦОВВ володіють ознаками нормативності, однак регулюють специфічний тип відносин – внутрішньо управлінські. Такі акти не повинні стосуватись прав і обов'язків фізичних і юридичних осіб, встановлювати новий або змінювати існуючий порядок їх реалізації. Відомчі НПА повинні містити основні умови та технології реалізації норм вищих ОВВ [340, с. 25] у внутрішньо-управлінських відносинах.

Здійснювати нормативно-правове регулювання відносин між публічною адміністрацією та громадянами – прерогатива КМУ, міністерств та ОМС. Щодо НПА місцевих державних адміністрацій, то виходячи з аналізу Закону України «Про місцеві державні адміністрації» сфера їх «зовнішньої» нормо творчості – порядок використання засобів та ресурсів держави з метою реалізації прав громадян, вже встановлених і гарантованих законом, на певній території. Наприклад, затвердження порядку використання коштів обласного бюджету для надання адресної матеріальної допомоги учасникам антитерористичної операції та членам їх сімей [340, с. 8-9].

НПА органу публічної адміністрації має визначену документальну форму, яка встановлена законом. Так, НПА КМУ видаються у формі постанов [230, с. 13], міністерств та інших ЦОВВ – наказів [54, с. 6-8] ОМС – рішень [156, с. 13].

Варто зупинитись на окремих особливостях документальної форми НПА окремих органів публічної адміністрації. Так, відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» НПА місцевої державної адміністрації видаються у формі розпоряджень, а акти організаційно-розпорядчого характеру, що видаються керівниками структурних підрозділів - у формі наказу [342, с. 23].

Форму розпорядження встановлено і для нормативно-правових актів АМК України (пункт 11 частини 3 статті 7 Закону України «Про Антимонопольний комітет») [229, с. 16].

Відповідно до частини 1 статті 9 Закону України «Про Фонд державного майна України» [343, с. 3-5]. нормативно-правові акти Фонду державного майна видаються у формі наказу. Аналогічну форму визначено і для нормативно-правових актів Державного комітету телебачення і радіомовлення України [335, с. 7].

Неузгодженість у формі вираження нормативно-правових приписів спостерігається і у державних колегіальних органів. Так, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг видають розпорядження [337, с. 2-3; 336, с. 9], Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації – рішення, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг – постанови, причому ту саму форму визначено і для рішень про накладення штрафів [344, с. 11].

Перше, на що варто звернути увагу – це необхідність розмежування документальної форми для нормативних та індивідуальних актів органів публічної адміністрації, по-друге, використання терміну «розпорядження» для позначення волевиявлення органу публічної адміністрації нормативно-правового характеру не доцільне враховуючи його семантичне значення як акту, що має індивідуальний характер і спрямований на вирішення конкретних управлінських справ [301, с. 369], по-третє, при визначенні

документальної форми для нормативно-правового акту, на нашу думку, необхідно орієнтуватись на спосіб його прийняття рішення – одноосібно чи колегіально. Так, загалом виправданим є використання форми наказу для органів публічної адміністрації в основу діяльності яких покладено єдиноначальність: міністерства, агентства, служби, інспекції, місцеві державні адміністрації, Фонд державного майна України, Державного комітету телебачення і радіомовлення України, для колегіальних органів більш доцільним є використання форми рішення.

Дійсно, названі характеристики наказу і рішення відображені і фахівцями з документознавства. Наказ — це розпорядчий документ, який видається керівником установи (структурного підрозділу) на правах єдиноначальності та в межах своєї компетенції, обов'язковий для виконання підлеглими [345, с. 301] Рішення - документ, що видається в умовах колегіального прийняття управлінського рішення відповідним органом влади або управління [346, с. 83].

Важливе зауваження у спеціальній літературі зроблено відносно такої ознаки НПА публічної адміністрації як офіційність, яку, враховуючи наявність у ОМС нормотворчих повноважень, неможливо обмежити виданням актів від імені держави. Офіційність нормативно-правового акту публічної адміністрації – це видання акту від імені держави або територіальної громади для виконання завдань і функцій, покладених на орган публічної адміністрації відповідно до Конституції і законів України [20, с. 381]. Втім, розширене тлумачення публічної адміністрації, в тому числі визнання наявності певного обсягу владних повноважень у публічно-правовій сфері в органів професійного самоврядування вимагає перегляду і наведеного оновленого підходу до розуміння офіційності НПА.

Розглядувана ознака НПА публічної адміністрації вимагає доведення його змісту до адресатів, у зв'язку з чим встановлюються підвищені вимоги до процедури їх офіційного оприлюднення (опублікування) [334, с. 48].

НПА публічної адміністрації приймаються з дотриманням встановленої процедури, де одне з ключових місць займає етап його державної реєстрації, яка полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його Конституції та законодавству України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС), антикорупційної експертизи, а також з урахуванням практики Європейського суду з прав людини, прийнятті рішення про державну реєстрацію цього акта, присвоєнні йому реєстраційного номера та занесенні до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів [347, с. 23].

Майже всі компетенційні приписи, що уповноважують органи публічної адміністрації на здійснення нормативно-правового регулювання у визначеній сфері суспільного життя, встановлюють обов'язок державної реєстрації НПА, а постановою КМУ від 28 грудня 1992 р. № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади» (далі – Постанова КМУ № 731) покладено персональну відповідальність на керівників органів виконавчої влади дотримання процедури державної реєстрації нормативно-правових актів [347, с. 23]. Однак, відповідного обов'язку не встановлено щодо нормативних актів ОМС, а у п. 6 статті 14 Закону України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» [344, с. 3-5] визначено, що рішення Регулятора не підлягають державній реєстрації Міністерством юстиції України. Враховуючи стрімку трансформацію інституційного за змістовного аспекту реалізації функції нормативно-правового регулювання, нагальним є перегляд Постанови КМУ № 731 та розповсюдження її норм на всіх

суб'єктів адміністративного нормотворення, що вимагає встановлення чітких ознак НПА без відносно до його видавника.

Наступним дискусійним питанням, є визначення юридичних наслідків НПА. Усталеним є твердження про те, що НПА публічної адміністрації викликає настання юридичних наслідків у вигляді встановлення, зміни, скасування (припинення), по-перше, норм права, по-друге, норм саме адміністративного права. Щодо першого твердження погодимось із Є. С. Герасименком про те, що нормативний акт може встановлювати, змінювати або припиняти норми як правові, так і корпоративні, релігійні, технічні тощо [20, с. 379-380], щодо другого – доцільно навести думку Ю. Г. Арзамасова про те, що актами публічної адміністрації можуть об'єктивуватись не лише адміністративно-правові норми, однак і норми інших публічних та приватних галузей права [340, с. 36].

Дійсно, розповсюдженим є затвердження різних технічних регламентів, державних будівельних норм, санітарно-епідеміологічних правил, типових статутів [348, с. 16] тощо НПА публічної адміністрації. Щодо впливу НПА публічної адміністрації на норми інших галузей права, вкажемо на такі нормативно-правові акти як: Наказ Міністерства фінансів України від 31 травня 2019 року № 228 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні», яким закріплено норми фінансового права, наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 30.09.2010 № 429 «Про затвердження Порядку утримання та розведення диких тварин, які перебувають у стані неволі або в напіввільних умовах» - норми екологічного права, Типові вимоги до вертикальних узгоджених дій суб'єктів господарювання стосовно постачання та використання товарів, затверджені розпорядженням Антимонопольного комітету України 12.10.2017 № 10-рп, яким закріплено норми господарського права, тощо.

Також варто звернути на увагу на такі акти публічної адміністрації як, концепції, стратегії, програми, плани заходів тощо. Такі документи не надають суб'єктивних прав, не встановлюють юридичних обов'язків та не визначають міри юридичної відповідальності, вони не змінюють правовий статус суб'єкта права та не є підставою для виникнення, зміни, припинення правовідносин, фактично вони не викликають настання юридичних наслідків, принаймні, безпосередньо [210, с. 13].

В той же час такі документи видаються на виконання функцій органів публічної адміністрації в межах їх компетенції та відповідно до законодавства, мають загальнодержавне, а іноді і міжнародне значення. Так, визначення пріоритетних напрямів розвитку є одним із основних завдань міністерств як центральних органів виконавчої влади [54, с. 6], а планування діяльності – однією із основних функцій керівників центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [54, с. 6]. Саме на виконання названих функцій та завдань і видаються різного роду управлінські програми, затверджуються концепції та схвалюють плани діяльності, розвитку, фінансування, забудови тощо.

Відповідно, такі документи з одного боку володіють ознаками правового акту, а з іншого не володіють його основною властивістю – здатністю викликати настання юридичних наслідків. У зв'язку з цим необхідно або уточнити визначення правового акта, або визнати, що правові акти не завжди викликають настання юридичних наслідків [210, с. 9] принаймні безпосередньо.

У теорії права така категорія правових актів отримала назву «атипові», тобто такі щодо володіють відмінними від загальноприйнятих у юридичній науці ознаками правових актів. Як зазначає В.П. Уманська НПА визначають межі належної по віденки через встановлення, зміну припинення юридичних норм. Разом з тим не всі правові норми встановлюють правила поведінки, тобто визначають необхідні, допустимі

або заборонені діяння. Окремі правові норми об'єктивують принципи, цілі законодавства. Основна мета таких норм полягає у створенні правових меж належної суспільної поведінки [324, с. 72]. Частина з названих атипових правових актів не викликає настання юридичних наслідків у класичному розумінні, однак є зовнішнім відображенням діяльності публічної адміністрації, дає уявлення іншим суб'єктам права про те як буде змінено правовий інструментарій, як будуть розвиватись правовідносини у певній сфері суспільного життя, як зміниться у майбутньому правовий статус суб'єктів права. Точніше говорити не про юридичні наслідки як обов'язкову ознаку правового акту, а про ті функції права, які у ньому реалізуються. Так, НПА виконує регулюючу функцію, атиповий НПА – прогностичну.

Осмислення юридичної природи атипових НПА є завданням теорії права, концепція ж правових форм публічного адміністрування повинна враховувати їх особливості у публічно-правовій сфері.

Підсумовуючи вивчення ознак НПА публічного адміністрування вкажемо на основні його ознаки, що розкриватимуть його сутність та відрізнятимуть від інших НПА та правових форм публічного адміністрування: 1) є управлінським рішенням суб'єкта публічного адміністрування, тобто волевиявленням особливого роду, що виражає усвідомлений намір діяти у певний спосіб та визначити для цього певні правила і вимоги до діяльності підвладних осіб; 2) є волевим актом, вираженням волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування, зміст якого становить публічний інтерес, що знаходить свою практичну реалізацію у процедурах громадського обговорення проєктів НПА, можливості проведення громадської антикорупційної експертизи та інших інструментів забезпечення транспарентності та гласності прийняття управлінських рішень публічною адміністрацією; 3) зумовлює настання юридичних наслідків у вигляді встановлення, зміни, припинення загальнообов'язкових правил поведінки, суб'єктів адміністративного

права, технічних, санітарних, медичних, безпекових, будівельних, корпоративних правил, вимог, стандартів та регламентів, відповідно до визначеної сфери відання видавника, який може здійснювати вплив як у публічних, так і приватних правовідносинах; 4) володіє особливою сферою застосування, в тому числі може бути використаний для встановлення правил поведінки як для організаційно-непідпорядкованих фізичних і юридичних осіб, так і з організаційно-розпорядчих питань внутрішньо управлінської діяльності публічної адміністрації; 5) нормативний, тобто такий, що розрахований на багаторазове та універсальне застосування у подібних правовідносинах, має тривалу дію, що не залежить від особи виконавців, не персоніфікований; 6) має визначену форму фіксації волевиявлення, недотримання якої веде до нікчемності акту; 7) офіційний, тобто виданий від імені уповноваженого суб'єкту, що діє на підставі власних або делегованих повноважень, із дотриманням вимог до державної реєстрації та офіційного оприлюднення; є формою реалізації функцій адміністративного права, в тому числі регулятивної (типовий НПА) та прогностичної (атиповий НПА).

Враховуючи кількість НПА публічної адміністрації, та інституцій, уповноважених здійснювати нормативно-правове регулювання суспільних відносин, вимагають їх систематизації та групування.

Важливою якістю класифікації нормативно-правових актів повинна стати її практична спрямованість, задоволення потреб адміністративної правотворчості, серед яких, зважаючи на кількість суб'єктів публічного адміністрування, варто вказати на встановлення чіткої ієрархії НПА, визначення підстав та суб'єктів звернення за судовим захистом, державної реєстрації НПА.

Враховуючи значимість проблематики нормативно-правових актів, і теорією права і наукою адміністративного права вже вироблено ряд класифікаційних критеріїв, що об'єктивно відображають їх існуюче різноманіття.

Так, вже класичними підставами для класифікації НПА публічної адміністрації стають юридична сила, суб'єкт видання (суб'єкт правотворчості), обсяг і характер дії акту, його зовнішня форма, галузева належність; предмет правового регулювання [145, с. 281; 159, с. 125-126; 349, с. 194; 350, 231; 351, с. 11]. Також пропонують здійснювати поділ нормативно-правових актів за ступенем загальності правових норм (загальні та конкретизаційні); характером волевиявлення (акти встановлення, зміни та скасування норм права) [350, с. 231] за характером нормотворчої компетенції (прийняті в межах власної нормотворчої компетенції і прийняті в порядку реалізації делегованих нормотворчих повноважень); за порядком прийняття (акти, прийняті одноособово і колегіально); за кількістю суб'єктів нормотворчості (акти, прийняті одним суб'єктом владних повноважень і спільно двома або більше суб'єктами); за характером відомостей, що містяться у нормативному акті (акти з відкритим доступом і акти з обмеженим доступом); такі, що мають регуляторний характер, і ті, що такого характеру не мають; за характером повноважень (видані на основі постійних повноважень й на основі тимчасових); за нормотворчим призначенням (нормовстановлюючі та нормативно-допоміжні); за функціональним призначенням (програмно-цільові, регламентаційні, статутні, правонаділяючі тощо); за юридичними властивостями (суто нормативні й змішані) [351, с. 11].

Досліджуючи НПА суб'єктів публічної адміністрації ми не ставимо за мету формування їх комплексної класифікації, або характеристики кожного їх виду за обраним критерієм – відповідні дослідження вже проведені і загалом задовольняють потреби теорії та практики. Наше завдання полягає в удосконаленні існуючих підходів з урахуванням зміни інституційного та функціонального аспектів існування публічної адміністрації.

Зважаючи на завдання дослідження та викладені правила застосування наукового методу їх досягнення, дослідницький інтерес

становить критерій сфери дії нормативного акту, під яким розуміють або територію дії або адресатів приписів і розрізняють: загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві акти [351, с. 11], загальні, відомчі, місцеві, локальні; загальнообов'язкові, спеціальні, локальні [350, с. 231]; акти загальної дії, акти обмеженої дії (спеціальні), акти виняткової дії (надзвичайної) [145, с. 281; 349, с. 194], внутрішні та зовнішні нормативні акти [3, с. 150-151]. Іноді поділ на відповідні групи проводять за ознакою юридичної сили [352, с. 9]. Враховуючи те, що сфера дії акту безпосередньо пов'язана із його компетенцією до цього ж способу поділу нормативних актів варто віднести і характер компетенції органів, які видають акти, за яким виділяють загальні, галузеві і функціональні акти. Перші регулюють відносини в усіх сферах і галузях (акти уряду та Президента України, постанови Верховної Ради України); другі - відносини, пов'язані з якоюсь однією галуззю публічного управління (акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади); треті регулюють одну чи кілька публічних функцій. (наприклад, акти фіскальної служби) [241, с. 12].

Як уявляється найбільш обґрунтованим та доцільним є використання ознаки компетенції органу публічної адміністрації, яка визначатиме юридичну силу, час та територію дії, коло осіб, на яких розповсюджуватиметься регулюючий вплив акту і дозволить виділяти та їх групи: загальні, міжвідомчі, відомчі, місцеві та локальні.

Так, ознака «загальності» акту пов'язана не лише з територією його дії, однак і предметом регулювання - права і обов'язки громадян, юридичних осіб, порядку їх реалізації у відносинах із публічною адміністрацією, обов'язково підлягають державній реєстрації. До таких актів варто відносити нормативні акти Президента України, Кабінету Міністрів України [3, с. 150-151] міністерств, органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, Національних комісій. Підкреслимо, що саме міністерства відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади уповноважені здійснювати нормативно-правове

регулювання однієї чи декількох сфері суспільного життя [54, с. 33] а наявність правотворчих повноважень можуть розглядатись підставою для визнання спеціального статусу центрального органу виконавчої влади.

До відомчих НПА публічної адміністрації, варто відносити ті, що регулюють внутрішньо управлінські відносини в системі органів публічної адміністрації і не повинні стосуватись прав і обов'язків приватних осіб, порядку їх реалізації. Адресатом їх приписів виступає апарат органу публічної адміністрації. Суб'єкти публічної адміністрації не мають права вимагати від приватних осіб виконання внутрішніх нормативних актів [3, с. 150-151]. Відомчі акти не повинні створювати нових норм права, вони уточнюють порядок реалізації приписів вищестоящих органів, загальних НПА. Іноді такі акти за ознакою спрямованості регулюючого впливу називають внутрішніми.

В контексті дослідження відмінностей загальних та відомчих НПА звернемо увагу на позитивний досвід Республіки Латвія, де на законодавчому рівні, а саме у Адміністративно-процесуальному законі (далі – АПЗ Латвії) [353, с. 150-151], розмежовано поняття зовнішніх та внутрішніх НПА. Так, зовнішніми НПА публічного адміністрування визнано правила Кабінету міністрів та обов'язкові для ОМС правила, а також видані відповідно до закону НПА. Внутрішніми НПА названо правові акти, видані суб'єктами публічного права, з метою визначення власного внутрішнього порядку діяльності або підпорядкованої установи або роз'яснення порядку застосування зовнішнього нормативного акта в сфері його діяльності.

Відповідно до ст. 72 Закону Латвії «Про структуру державного управління [354, с. 1-2] органи публічного адміністрування видають внутрішні НПА або в силу прямої на те вказівки в законі або за власною ініціативою з питань їх компетенції.

Внутрішній НПА повинен відповідати зовнішнім НПА, загальним принципам права, в тому числі визначеним у Законі Латвії «Про структуру

державного управління [354, с. 1-2] принципам державного управління та встановленим у АПЗ Латвії [353, с. 15] принципам адміністративного процесу, нормам міжнародного права, а також внутрішнім нормативним актам, виданим вищестоящим органом публічного адміністрування. Внутрішній НПА може видаватись як загалом по установі, так і відносно конкретного структурного, територіального підрозділу / органу і є обов'язковим для його посадових осіб. У ст.. 16 АПЗ Латвії однозначно встановлено, що внутрішні НПА не впливають на зміст правового статусу приватних суб'єктів (фізичних та юридичних осіб, що не підпорядковані публічній адміністрації та не виконують у порядку делегування повноважень публічно-владних управлінських функцій).

Крім того у АПЗ Латвії встановлено порядок застосування внутрішніх НПА під час адміністративного провадження та судового розгляду адміністративних справ, що буде нами детально розглянуто під час аналізу зарубіжного досвіду застосування правових форм публічного адміністрування. В межах даного підрозділу доцільним та необхідним є вивчення видів внутрішніх НПА. Відповідно до приписів ст.. 73 Закону Латвії «Про структуру державного управління» [354, с. 1-2] органи публічного адміністрування уповноважені видавати внутрішні адміністративні акти про: 1) структурно-функціональну будову територіальних органів та власних підрозділів (положення про територіальні органи, структурні підрозділи); 2) порядок роботи підрозділів, територіальних органів, підприємств, установ, організацій, що їм підпорядковані (регламенти); 3) підстави та порядок використання наданих НПА вищої юридичної сили повноважень з метою забезпечення їх однокового застосування (рекомендації); 4) порядок прийняття рішень, виконання обов'язків посадовими особами та іншими працівниками, охорону праці, а також інші положення, що стосуються діяльності установи (правила внутрішнього трудового розпорядку).

Загалом названі види внутрішніх НПА відповідають їх видовому розмаїттю в Україні і можуть бути покладені в основу формування їх системи за умови вірного вирішення питань ієрархії, юридичної сили та порядку застосування із врахуванням особливостей національного законодавства.

Наступним видом НПА, виділеним за ознакою компетенції органу публічного адміністрування було названо міжвідомчі НПА, дефініція яких досить вдало наведена у Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 як правового акта, що є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також ОМС, підприємств, установ і організацій, що не входять до сфери управління органу, який видав нормативно-правовий акт [355, с. 21]. Констатуємо, що відповідний різновид НПА отримав широке поширення на початку розбудови української державності, коли питання компетенції ЦОВВ були визначені достатньо широко. Наразі можемо нарахувати лише поодинокі міжвідомчі НПА, що з часом, на думку автора, мають бути повністю замінені нормативними адміністративними договорами.

Ще одним видом НПА названо місцеві, дія яких обмежена територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці [3, с. 150-151]. До таких актів варто відносити акти ОМС та місцевих державних адміністрацій.

Важливо уточнити розуміння локальних НПА публічної адміністрації, які розуміють як такі, що діють тільки в межах конкретного підприємства, установи, організації (нормативні акти керівників підприємств, установ, організацій). [3, с. 150-151]. Навряд чи питання корпоративного управління навіть державних підприємств, установ, організацій становлять предмет адміністративного права. Однак, є ряд актів управлінського характеру, які стосуються певної групи суб'єктів

адміністративного права та визначають обов'язкові для них правила поведінки. Мова йде про обов'язкові акти органів професійного самоврядування. Наприклад, Правила адвокатської етики, затверджені Звітно-виборним з'їздом адвокатів України 2017 року 09 червня 2017 року, Положення про порядок прийняття та розгляду скарг щодо неналежної поведінки адвоката, яка може мати наслідком його дисциплінарну відповідальність, затверджених рішенням Ради адвокатів України від «30» серпня 2014 року № 120, Порядок допуску до складання кваліфікаційного іспиту, порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання результатів складання кваліфікаційного іспиту для набуття права на заняття адвокатською діяльністю в Україні, затверджений рішенням Ради адвокатів України № 154 від 01 червня 2013 року, Порядок делегування (передачу) аудитором свого голосу іншому аудитору для участі на з'їзді аудиторів України, затверджений рішенням Ради Аудиторської палати України від 13.12.2018 № 5/3, Кодекс правил професійної етики нотаріусів, затверджений черговим З'їздом нотаріусів України від 20 квітня 2018 року тощо.

Варто вказати, що така підзаконна локальна нормотворчість потребує окремої регламентації, встановлення державою загальних її правил і меж з метою недопущення порушень вироблених практикою правил встановлення обов'язкових правил поведінки. Так, незважаючи на заборону прийняття нормативно-правових актів у вигляді листів і телеграм [356, с. 23] така практика зберігається у локальній нормотворчості. Зокрема, вкажемо на лист Ради нагляду за аудиторською діяльністю від 14 грудня 2018 року № 9, яким затверджено Перелік професійних організацій, сертифікат (диплом) яких свідчить про високий рівень знань з міжнародних стандартів фінансової звітності, необхідний в силу приписів статтею 23 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» для надання суб'єктами аудиторської діяльності послуг з обов'язкового аудиту фінансової звітності [32, с. 6].

Наступним рівнем поділу нормативно-правових актів публічної адміністрації є їх класифікація залежно від функціонального призначення. За цією ознакою нормативні акти поділяють на програмно-цільові, регламентаційні, статутні, правонаділяючі [351, с. 20; 357, с. 11; 238, с. 288].

Класифікуючи нормативні акти публічної адміністрації за функціональним призначенням варто розрізняти компетенційні, структурні та статутні акти, необхідність розмежування яких зумовлена їх змістом. Компетенційними актами визначається сфера відповідальності, основні завдання та повноваження, управлінські зв'язки всередині органу публічної адміністрації та його організаційно-правову форму, структурними актами визначається територіальний та функціональний устрій органів публічної адміністрації, розподіл повноважень тощо, статутними – порядок управління та функціонування публічної інституції [358, с. 71].

Так, до компетенційних актів відносяться усі положення про центральні органи виконавчої влади, затверджені Кабінетом Міністрів України, прикладом структурних актів може стати постанова Кабінету Міністрів України від 07 листопада 2018 р. № 935 «Про утворення територіальних органів Державної служби якості освіти» та інші подібні акти, статутні акти – статuti територіальних громад, органів професійного самоврядування осіб, що надають публічні послуги та акти, що затверджують статuti державних підприємств суспільного значення.

Варто звернути увагу на характеристику статуту територіальної громади, яким визначаються права, обов'язки, гарантії прав, форми участі жителів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення, засади громадського контролю та звітування посадових осіб місцевого самоврядування тощо [359, с. 23]. На думку Т.О. Малиновської статут володіє вищою юридичною силою щодо інших актів, які приймаються безпосередньо територіальною громадою або в системі органів та

посадових осіб місцевого самоврядування (юридична дія по вертикалі); здатністю виступати нормативною основою подальшої локальної нормотворчості територіальної громади, її органів та посадових осіб (юридична дія по горизонталі); особливим процесуально-процедурним порядком прийняття, зміни та доповнення (муніципальний статутний процес) тощо [360, с. 12]. Наведеними властивостями володітимуть і інші статутні акти публічної адміністрації.

Регламентацийні НПА встановлюють та уточнюють правила та процедури реалізації владних повноважень, в тому числі і у відносинах з фізичними та юридичними особами. Прикладом таких НПА можуть бути названі Наказ Міністерства юстиції України від 29.12.2018 № 4186/5 «Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану» [361, с. 2-3], Наказ Міністерства фінансів України від 31 травня 2019 року № 228 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні» [362, с. 5].

Правонаділючі НПА призначені для встановлення правомочностей суб'єктів публічного адміністрування, фізичних та юридичних осіб у сферах адміністративно-правового регулювання. Такі правила не обов'язково стосуються відносин громадян із публічною адміністрацією, останнім як правило присвячено регламентаційні акти. Правоналіяючими, зокрема, варто визнати Умови прийому на навчання до закладів вищої освіти України в 2019 році, затверджені наказом Міністерства освіти і науки від 11 жовтня 2018 року № 1096, рішення виконавчих комітетів міських рад про затвердження порядку надання адресної грошової допомоги громадянам тощо.

Наступними підгрупами розглядуваної класифікації варто назвати програмно-цільові акти та акти планування. Такі акти не викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни,

припинення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, та відповідно правовідносин, що, однак не означає втрату ними ознак нормативності. Такі «атипові» нормативно-правові акти рідко стають предметом наукового пошуку у науці адміністративного права, однак вивчаються під час дослідження адміністративно-правового статусу владних суб'єктів, перспектив вдосконалення публічного адміністрування у певній галузі [363, с. 77].

До актів-програм відносяться, до прикладу, Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року [364, с. 23], Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей [365, с. 12]. Програма діяльності Кабінету Міністрів України [366, с. 3]. Відмітимо, що такого роду правові акти Кабінету Міністрів України отримують правову форму розпорядження, тобто акту з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань, а відповідні правові акти центральних органів виконавчої влади – наказу, який в силу відсутності державної реєстрації, може мати лише організаційно-розпорядчий характер [363, с. 77].

Втім такий підхід не відповідає юридичній природі названих актів. Так, дослідники справедливо наголошують на нормативно-правовій природі таких правових актів. Е.В. Третяком обґрунтовано регулюючий вплив управлінських програм як таких, що містять у собі нормативні приписи, якими визначається концептуальні засади розвитку відповідних суспільних відносин [273, с. 8], І.М. Маланич веде мову про стратегічні нормативні акти, як юридичні документи, що видаються за правотворчою процедурою компетентним органом державної влади і містить структуровані в порядку перспективного планування норми, що стосуються загальних основ (ідей), цілей, задач і принципів розвитку будь-якої сфери правового регулювання суспільних відносин [367, с. 117]. О.О. Кірілових вживає термін доктринальний правовий акт як спеціальний нормативно-правовий акт, спрямований на регулювання цілей, напрямів,

пріоритетів, змісту і способів реалізації державної та муніципальної політики на довгострокову, середньострокову та короткострокову перспективи [368, с. 110].

Відповідно, правову форму вищеназвані волевиявлення публічної адміністрації повинні знаходити у постановах та наказах нормативного характеру [358, с. 33].

У літературі наводяться і ознаки таких актів, що відрізняють їх від інших правових актів: затверджені актом уповноваженого органу публічної адміністрації або посадової особи; в цих актах превалюють норми-ідеї, норми-принципи, норми-цілі, норми-завдання; мають змішану юридичну природу; окрім правових норм включають наукові обґрунтування та дефініції, доктринальні та концептуальні положення, інформаційні елементи, систему заходів власної реалізації, критеріальну основу оцінки ефективності; призначені для організації довгострокової узгодженої діяльності суб'єктів права; як правило, мають комплексний об'єкт регулювання; є правостворюючими: передують прийняттю ряду правових актів різних видів, призначених для реалізації перспективних перетворень [369, с. 14-15].

Юридична сила актів-програм залежатиме від суб'єкта який затвердив даний акт – чим вище його місце у ієрархії органів виконавчої влади тим вищою юридичною силою він володітиме [363, с. 33].

Наступна група нормативно-правових актів публічної адміністрації – акти планування, які на відміну від програмних актів здійснюють реальний організаційний вплив на суспільні відносини. Такими актами можуть бути названі План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки [370, с. 12]. Плани заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову і митні політику [371, с. 3], плани-графіки проведення планових заходів державного (нагляду) контролю тощо [363, с. 89].

Розглядаючи акти планування неможливо не звернути увагу на обґрунтування наявності актів-планів як самостійного інституту в діяльності публічної адміністрації. Так, І.В. Патерило запропоновано визначення актів-планів як затверджених адміністративним актом самостійних інструментів діяльності публічної адміністрації, які застосовуються нею для задоволення певних публічних інтересів шляхом визначення комплексу необхідних для здійснення заходів на майбутній період, реалізація яких спричиняє (може спричиняти) настання правових наслідків для приватних осіб [106, с. 38].

З одного боку такі акти-плани не містять конкретного визначення особи або осіб та їх дія не вичерпується виконанням і він не має визначений строк, з іншого такі акти не встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин, не містять норм права. У зв'язку з чим пропонується акти планування віднести до окремої групи актів, які видаються суб'єктами публічної адміністрації, процедуру їх прийняття наблизити до процедури видання індивідуального акту, а процедуру оскарження в адміністративних судах – до нормативного осіб [372, с. 11].

До актів-планів як інструментів публічного адміністрування відносять: 1) плани, які передбачені законами України «Про основи містобудування» та «Про регулювання містобудівної діяльності»: генеральний план населеного пункту, що визначає принципові вирішення розвитку, планування, забудови та іншого використання території населеного пункту; детальний план території, що визначає планувальну організацію та розвиток території; план зонування території (зонінг), що визначає умови та обмеження використання території для містобудівних потреб у межах визначених зон [372, с. 11; 106, с. 34] фінансові документи бюджетних установ: кошториси бюджетних установ, плани асигнувань загального фонду бюджету, плани надання кредитів із загального фонду бюджету, плани спеціального фонду, плани використання бюджетних коштів [106, с. 34].

Віднесення до категорії актів-планів лише тих з них, що зумовлюють правові наслідки для приватних осіб пов'язане перш за все з предметом дослідницького пошуку: якщо розглядають інструменти публічного адміністрування, то до уваги беруться лише ті акти-плани, що спричиняють або можуть спричинити настання правових наслідків для приватних осіб [372, с. 11], якщо вести мову про правові форми діяльності публічної адміністрації – то обсяг таких актів планів буде набагато ширшим.

Так, акти-плани в окремих країнах-учасницях ЄС, зокрема у Литві, визначено засобом управління якістю публічного адміністрування на рівні суб'єкта публічного адміністрування. Так, відповідно до ст. 10 Закону Республіки Литва «Про публічне адміністрування» діяльність суб'єктів публічного адміністрування здійснюється відповідно затверджених у встановленому порядку стратегічного плану діяльності сфер управління, стратегічного плану діяльності, річного плану діяльності, документів стратегічного планування самоврядування. Такі плани оприлюднюються на офіційних інтернет-ресурсах суб'єктів публічного адміністрування, а їх виконання підлягає моніторингу та впливає на оцінку результатів діяльності [45, с. 63].

Дослідження поняття та особливостей НПА публічного адміністрування дозволило сформулювати його поняття, виявити основні ознаки та види. В той же час практичну реалізацію нормативні приписи названої категорії правових актів публічного адміністрування отримують через інші правові форми: індивідуальні акти та адміністративні договори, серед яких саме перша група владних розпоряджень отримала найбільше поширення у практиці публічного адміністрування.

3.3. Індивідуальні акти публічного адміністрування: питання теорії та практики.

Оновлення засад взаємодії держави та суспільства, практична реалізація концепції людиноцентризму в адміністративному праві вимагають підвищеної уваги до питань правозастосовної діяльності органів публічної адміністрації, серед яких одним із найактуальніших є проблеми її зовнішнього вираження – індивідуальних актів публічної адміністрації.

Як правові засоби реалізації компетенції органів публічної адміністрації, індивідуальні акти виступають провідним інструментом реалізації прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб, застосування заохочень та стягнень, вирішення спорів, організації діяльності публічної адміністрації.

В умовах реформ публічного управління, практичної реалізації концепції надання адміністративних послуг, застосування під час їх надання сучасних інформаційних та телекомунікаційних технологій, оновлення адміністративного законодавства в усіх сферах відповідальності публічної адміністрації вимагає оновлення та перегляду на предмет відповідності діючому законодавству усталених уявлень про сутність, зміст та види індивідуальних актів публічної адміністрації.

Проблематика індивідуальних актів публічної адміністрації не є новою, дослідники приділяли увагу як загальнотеоретичному, так і прикладному (стосовно конкретних адміністративних правовідносин) дослідженню таких актів. Теорія індивідуальних актів публічної адміністрації бере початок з науки поліцейського права у працях О.Ф. Євтіхеева, А.І. Єлістратова, В.В. Івановського, І.Т. Тарасова, трансформуючись за радянських часів у категорію індивідуального правового акту управління [373, с. 245]. За часів незалежності України проблематика індивідуальних актів управління переважно розглядалась у

навчальних виданнях [374, с. 125; 375, с. 103; 259, с. 301] спеціальні ж дослідження були присвячені новому поняттю - адміністративним актам (у термінології окремих авторів індивідуальним адміністративним актам [376, с. 245]) як одностороннім владним рішенням уповноважених суб'єктів публічної адміністрації зовнішньої дії, що приймаються відповідно до встановленої законом форми, назви та процедури і визначають права та обов'язки конкретних фізичних та юридичних осіб або ж стосуються конкретної ситуації [410, с.334; 270, с. 36; 294, с. 247].

Наведені праці стали підґрунтям проведеного дослідження та дозволили виявити наступну колізію: у випадку заміни суб'єкта видання акту у визначенні правового акту управління, лише векторна характеристика відрізнятиме поняття індивідуального адміністративного акту та індивідуального правового акту управління, що навряд чи відповідає їх змістовним характеристикам.

Індивідуальний правові акти управління можуть мати як зовнішню так і внутрішню спрямованість, що у першому наближенні дозволяє вказати на родовий їх характер відносно індивідуальних адміністративних актів. В той же час індивідуальні адміністративні акти не завжди носять управлінський характер [270, с. 36].

Поширене застосування терміну «адміністративний акт» у навчальній та науковій літературі з одного боку зосередило увагу дослідників саме на «зовнішній» частині діяльності публічної адміністрації, її взаємовідносинах із фізичними та юридичними особами, що безумовно є одним із найактуальніших питань сучасного етапу розвитку публічного адміністрування і вимагає проведення спеціальних досліджень, з іншого – знизило дослідницький інтерес до проблем правового забезпечення внутрішньо управлінської діяльності публічної адміністрації, що в кінцевому рахунку може призвести до її безсистемності, відсутності правової об'єктивації, а відповідно і неможливості застосування правових засобів захисту і охорони відносин

всередині системи органів публічної адміністрації, в тому числі: відносин публічної служби, внутрішнього та громадського контролю, управління та компетенції, розподілу та використання коштів Державного та місцевих бюджетів, публічного майна, тощо.

Рішення, що приймаються у названих сферах безпосередньо впливають на якість надання адміністративних послуг, можливість реалізації прав та виконання публічних обов'язків фізичних та юридичних осіб, а тому не повинні оминатись увагою при дослідженні проблем правового забезпечення публічного адміністрування.

І акти управління і адміністративні акти є видами більш ємкого явища – загальнотеоретичної категорії правових актів публічної адміністрації. Створення ж концепції правового акту управління у радянській доктрині адміністративного права повинно було позначити саме односторонність прийняття рішення у відносинах влади-підпорядкування, а вжиття прикметнику «індивідуальний» - особливості юридичної конструкції його правової форми.

Від так відсутні підстави заперечувати існування правових актів управління, так само, як і розглядати їх єдиною формою правозастосовної діяльності публічної адміністрації. Дійсно, частина активності публічної адміністрації не має власне управлінського характеру, зокрема в частині надання адміністративних послуг, розгляду звернень громадян, а частина і правозастосовного характеру взагалі (звернення до адміністративних судів, направлення запитів про отримання податкової інформації, надання індивідуальних консультації відповідно до Податкового та Митного кодексів України тощо).

Відповідно, виникає необхідність пошуку узагальнюючого терміну та наступного формування поняття, що володітиме категоріальним статусом відносно усіх односторонніх індивідуальних волевиявлень публічної адміністрації, що викликать безпосереднє настання юридичних наслідків як для фізичних і юридичних осіб, так і у

внутрішньорганізаційній діяльності публічної адміністрації, виступають засобами як застосування, так і використання норм права. Ми навмисно не конкретизуємо галузеву належність норм, що реалізуються у відповідній формі, зважаючи на те, що юридичні наслідки правових форм публічного адміністрування можуть виникати у сфері адміністративного, фінансового, інформаційного, земельного, екологічного, податкового, митного та інших галузей і підгалузей публічного права.

Наведеним вимогам відповідатиме термін «індивідуальний акт публічної адміністрації», який, по-перше, відображає спрямованість його приписів на конкретну особу, випадок, річ, по-друге, безвідносний до змісту таких приписів, які, як було вказано вище, можуть мати різний характер та не обмежуються правозастосовною управлінською діяльністю, по-третє, є «відкритим» та орієнтує на подальший пошук видів індивідуальних рішень публічної адміністрації, що повинні отримати правову форму. Враховуючи те, що індивідуальний акт публічної адміністрації є видовим поняттям правового акту публічної адміністрації, вважаємо зайвим додатково вказувати на їх логічні зв'язки шляхом вжиття прикметнику «правовий» у терміні, що позначатиме це поняття.

При формуванні поняття індивідуального акта публічної адміністрації варто сконцентруватись на ознаках, виявлятимуть якісні його відмінності від інших правових форм публічного адміністрування та категоріальні властивості відносно розмаїття індивідуальних рішень публічної адміністрації. При чому варто враховувати неможливість механічної консолідації вироблених наукою адміністративного права ознак правових актів управління та адміністративних актів у понятті індивідуального акта публічної адміністрації, зважаючи на їх правозастосовний характер, в той час як індивідуальні акти, можуть бути і формою використання та тлумачення норм права.

Важливе зауваження щодо сутності індивідуального акту як рішення зроблені німецькими вченими і з окремими доповненнями можуть бути

зведені до такого [377, с. 65]: індивідуальний акт публічної адміністрації є рішенням, що означає по-перше наявність волевиявлення органу публічної адміністрації, по-друге, таке волевиявлення стосується конкретної особи, об'єкту матеріального світу, ситуації, по-третє, містить обґрунтування надання (відмову у наданні) прав і обов'язків особи, встановлення правового режиму матеріального об'єкту, ситуації, застосування чи використання повноваження. Орган публічної адміністрації приймає рішення відносно прав і обов'язків особи, об'єкту матеріального світу, ситуації після вивчення обставин справи на підставі діючого законодавства. Він визначає можливість надання права або необхідність покладання обов'язку, реалізації власної компетенції на основі та з метою виконання закону і виражаючи свою волю надає та використовує відповідні права, покладає та здійснює обов'язки.

Також вкажемо на особливості інтерпретації поняття «односторонність» у дефініції індивідуального акту публічної адміністрації.

Так, дослідники зазначають, що односторонній характер індивідуального акту означає, що він приймається уповноваженим суб'єктом і не залежить від волі осіб, на яких він розповсюджується [295, с. 44]. Уважне ж вивчення його легальної дефініції виявляє, що законодавець не акцентує увагу на односторонності прийняття індивідуального акту, лише підкреслює – такий акт видається суб'єктом владних повноважень.

Дійсно, значна індивідуальних актів частина приймається за ініціативи та на підставі звернення фізичних та юридичних осіб про реалізацію їх прав, а односторонній характер скоріш властивий саме тій їх групі, що мають управлінський характер, особливо у сфері державно-службових відносин.

Більш доцільно характеризувати індивідуальний акт як владний, тобто такий, що є обов'язковим до виконання, і здатним спричиняти зміни

у правовому статусі особи, правовому режимі об'єкту, ситуації, виконання якого забезпечене правовими засобами: заборонами, відповідальністю, позбавленням або обмеженням наданого права, можливістю застосування заходів примусу тощо.

Не властива індивідуальним актам публічної адміністрації і ознака одноосібності, враховуючи наявність колегіальних суб'єктів публічного адміністрування.

Наступна ознака індивідуального акту публічного адміністрування – дія, яка вичерпується його реалізацією, тобто здійсненням встановлених у ньому адміністративних прав і обов'язків [3, с. 160]. Як зазначив Конституційний Суд України у Рішенні від 23 червня 1997 року № 2-зп, «за своєю природою ненормативні правові акти ... встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію» [378, с. 23].

Найяскравіше дана ознака виявляється під час процедур судового оскарження індивідуальних правових актів. Так, у постанові Касаційного адміністративного суду у складі Верховного суду від 07.11.2018 р. № П/811/824/17 вказано, що виконання наказу про призначення перевірки, шляхом допуску посадових осіб контролюючих органів до її проведення, нівелює правові наслідки такого індивідуального акту, а скасування такого наказу не може призвести до відновлення порушених прав платника податків, оскільки, він втратив юридичне значення для позивача, після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки [379, с. 11-12]. Податковим органом фактично була реалізована його компетенція на проведення перевірки та оформлення результатів такої перевірки, у зв'язку з чим оспорюваний наказ не є таким, що порушує права позивача та інтереси шляхом обмежень у реалізації його прав чи безпідставного покладення на нього необґрунтованих обов'язків [379, с. 11-12].

Наведе виявляє і ще одну ознаку індивідуального акту – реалізація компетенції органу публічної адміністрації, що вважається завершеною в момент виконання індивідуального акту. Відповідно не видання, а саме виконання індивідуального акту, дозволяє стверджувати, що владне повноваження органу публічної адміністрації реалізоване. Саме в цьому проявляється його відмінність від нормативного акту публічної адміністрації та роль і місце у механізмі адміністративно-правового регулювання. Таке усвідомлення дозволить уникнути видання індивідуальних актів, особливо актів органів місцевого самоврядування, що не можуть бути виконані в силу відсутності сил та засобів, умов для їх реалізації. Наприклад, у випадку розпорядження органами місцевого самоврядування спірними земельними ділянками, коли з одного боку прийняте рішення про її надання, а з іншого – таке рішення не може бути виконане у зв'язку із триваючим спором про її належність.

Вичерпність дії індивідуального акту його реалізацією може бути поставлена під сумнів враховуючи приписи пункту 56.18 статті 56 та пункту 102.1. статті 102 ПК України, згідно з якими платник податків має право оскаржити в суді податкове повідомлення - рішення або інше рішення контролюючого органу у будь-який момент протягом 1095 календарних днів з дня отримання такого рішення [30, с. 123]. Однак наведене положення стосується лише строків звернення за судовим захистом у випадку виявлення відсутності правових підстав для нарахування податкового зобов'язання навіть після його добровільної сплати [380, с. 16].

Також у літературі виділяють і індивідуальні акти визначеної дії, до яких відносять як правило ті, що видаються з метою виконання публічно-сервісної функції – дозволи, ліцензії та інше. Однак і в цьому випадку, після прийняття рішення про видачу дозвільного документу, його відкликання можливе лише за визначених підстав, як правило пов'язаних

з порушенням правового режиму діяльності, і спричиняє виникнення іншого роду правовідносин.

Досліджуючи питання дії індивідуальних актів у часі О.С. Слесарева зазначала про існування низки індивідуальних актів із невизначеним строком дії, що не припиняється автоматично і вимагає видання ще одного індивідуального акта про відміну, відкликання або втрату чинності первинним індивідуальним актом [381, с. 170]. Зважаючи на вичерпність дії індивідуального акта його виконанням, навряд чи можемо погодитись із вказаною характеристикою часової дії індивідуальних актів. Однак питання темпоральних характеристик є одним із тих, що потребують нормативного врегулювання та остаточного вирішення.

Власне індивідуальний характер правового акту (в окремих працях – конкретність) передбачає: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних, справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами; чітка визначеність адресата — конкретної особи або осіб [382, с.4; 5; 383, с. 151; 3, с. 122].

Окремі дослідники наголошують, що індивідуальний характер адміністративних актів не варто обмежувати їх дією лише на конкретну особу. Так, І. В. Патерило, спираючись на досвід Німеччини доводить, що поняття адміністративних актів не повинно прив'язуватись до ознаки персоніфікації, вони приймаються з метою врегулювання окремих випадків, що дозволяє охопити терміном «адміністративний акт» ширше коло рішень суб'єктів публічної адміністрації. [384, с. 12]. Дане твердження підтримують і Р. С. Мельник та В.М. Бевзенко, які також вказують на індивідуальний характер адміністративного акту та визначають останній як: «розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного)

випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки» [6, с. 263].

Загалом варто визнати доцільність більш широкого тлумачення індивідуально-конкретного характеру досліджуваного явища.

У попередньому підсумку вивчення ознак індивідуального акта публічного адміністрування можемо запропонувати такі його ознаки. На відміну від НПА індивідуальний акт публічного адміністрування не завжди є рішенням та не завжди має управлінський характер. Більш доречно у якості родової ознаки індивідуального акту обрати поняття «волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації», а видовою ознакою, що відрізнятиме такий акт від інших правових актів публічного адміністрування, називати спрямованість такого волевиявлення на реалізацію власної компетенції органу публічної адміністрації відносно конкретної ситуації, особи, майна, об'єкту матеріального світу, правового режиму. Враховуючи комплексний характер поняття «індивідуальний акт публічного адміністрування» до його ознак не доцільно відносити односторонність та одноосібність. Такі характеристики властиві певним різновидам індивідуальних актів, наприклад – односторонність властива перш за все юридичним актам, а одноосібність – актам посадових осіб органів публічної адміністрації. З огляду на викладене індивідуальний акт публічного адміністрування запропоновано визначати як владний, тобто такий, що є обов'язковим до виконання, забезпечений правовими засобами, в тому числі можливістю застосування заходів адміністративного примусу, юридичної відповідальності. Індивідуальний акт публічного адміністрування володіє спеціальними ознаками юридичних наслідків, що полягають у здатності спричинити зміни у адміністративно-правовому статусі особи, правовому режимі майна, об'єкту, території, ситуації. Відмінність між НПА та індивідуальним актом публічного адміністрування полягають не лише у юридичному змісті, виконуваних функціях та модифікаціях юридичних наслідків, однак і в

сфері виникнення останніх Якщо НПА публічного адміністрування може спричинити безпосередню зміну норм інших галузей права, то індивідуальний акт публічного адміністрування завжди викликає зміни у адміністративно-правовому статусі особи, через що опосередковано впливає на її здатність реалізовувати права та виконувати обов'язки в інших видах правовідносин.

Індивідуальні акти публічної адміністрації характеризують як такі, що мають правозастосовний характер – встановлюють, змінюють, припиняють, призупиняють, обмежують права і обов'язки конкретних осіб, правовий режим визначеного об'єкту матеріального світу або ситуації [270, с. 22-23; 3, с. 245].

Однак, аналіз діяльності публічної адміністрації вказує на наявність і індивідуальних волевиявлень іншої природи.

Взагалі, теорія права розрізняє такі види індивідуальних актів: акти-директиви (розпорядчі акти), акти правозастосування, акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів, інтерпретаційні акти [385, с. 20]. У теорії адміністративного права також визнається наявність вказаних видів індивідуальних актів, однак їх розгляд відбувається не в межах інституту правових форм публічного адміністрування, а як елементів механізму адміністративно-правового регулювання Так, Х. П. Ярмачі, І.П. Голосніченко до складових частин механізму адміністративно-правового регулювання включають: акти тлумачення норм адміністративного права і акти реалізації адміністративно-правових норм [386, с. 438; 387, с. 14]. О.І. Остапенко – акти тлумачення норм адміністративного права, акти застосування норм адміністративного права, державно-владні повноваження суб'єктів адміністративного права [388, с. 63], С.Г. Стеценко акти реалізації норм права, акти тлумачення норм права; акти застосування норм права [389, с. 22].

Очевидно, що публічна адміністрація як суб'єкт адміністративно-правового регулювання здійснює тлумачення та реалізацію норм права

(застосування, виконання, використання, дотримання) у певній правовій формі, що дає підстави для виокремлення наступних видів індивідуальних актів публічної адміністрації: правозастосовні акти, інтерпретаційні акти, правореалізаційні акти (акти реалізації повноважень публічної адміністрації).

Правозастосовні акти являють собою рішення публічної адміністрації у конкретній справі про реалізацію (відмову у реалізації) прав і забезпечення виконання обов'язків особи, встановлення правового режиму публічного майна, врегулювання ситуації. Їх особливості зумовлені властивостями правозастосування як виду юридичної діяльності, що представлені казуальним правовим регулюванням суспільних відносин, персоніфікованим підходом до їх учасників та заходів впливу, що застосовуються до приватних суб'єктів. Правозастосовна діяльність здійснюється виключно відповідно до норм права і забезпечує безперервність правового регулювання, межі якого можуть бути за її допомоги розширені або звужені [16, с. 136].

Саме до правозастосовних актів доцільно відносити адміністративні акти та акти управління. Необхідність розмежування цих двох понять зумовлена, по-перше зовнішньою спрямованістю адміністративного акту, та відповідно, неможливістю застосування даного поняття до внутрішньо-управлінських актів, по-друге, розмежуванням актів, виданих (прийнятих) на виконання владних управлінських функцій, в порядку надання адміністративних послуг, та актів, якими здійснюється притягнення особи до відповідальності. Сучасна концепція адміністративного акта [376, с. 230] визначає його обсяг сукупністю усією регулятивних та охоронних (юрисдикційних) рішень прийнятих публічною адміністрацією відносно організаційно не підпорядкованої особи. В той же час необхідним є термінологічне позначення тих рішень, що приймаються у внутрішньо-управлінських відносинах в середині органу публічної адміністрації або в їх системі. Враховуючи їх управлінський характер доцільно зберегти назву

індивідуального акту управління, що тривалий час використовувалась наукою адміністративного права як узагальнене позначення всіх рішень публічної адміністрації. Однак, назване поняття не включатиме «неуправлінські» акти, зокрема акти про застосування відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, фінансової).

Відповідно, можемо поставити питання про існування принаймні трьох видів правозастосовних індивідуальних актів публічної адміністрації: індивідуальні акти управління, адміністративні акти, що приймаються з метою реалізації публічно-сервісних функцій, юрисдикційні акти, якими застосовуються заходи юридичної відповідальності, приймаються рішення за результатами державного нагляду (контролю), розгляду скарг на рішення дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Характеризуючи останній вид індивідуальних актів публічної адміністрації не доцільно вести мову про реалізацію санкцію правової норми, оскільки вона може мати і позитивний характер, в свою чергу і негативні, обтяжувальні санкції не завжди визначають міру відповідальності, наприклад, рішення про анулювання ліцензії у випадку порушення ліцензіатом ліцензійних умов, позбавлення права на отримання субсидії тощо. Такі негативні рішення є видами або індивідуальних актів управління, або адміністративних актів і є тими правовими засобами, що забезпечують виконання приписів індивідуальних актів та виявляють їх владну природу. А.С. Овчаров звертає увагу на ще одну особливість юрисдикційних актів – преюдиціальність, дія якої може бути диференційована в системі взаємодії видів юрисдикційних проваджень. Преюдиція адміністративно-юрисдикційного акта відносно адміністративних справ (галузева преюдиція) повинна розповсюджуватись на всі встановлені у такому акті факти, в тому числі і їх правову кваліфікацію. Міжгалузева преюдиція повинна бути обмежена фактами вчинення певною особою певних дій без їх правової кваліфікації. На думку дослідника наведені відмінності

галузевої та міжгалузевої преюдиції юрисдикційного акта пов'язане з тим, що юридична оцінка одних і тих самих обставин у межах різних галузей права може бути відмінною зважаючи на функціональну диференціацію галузевих видів юридичної відповідальності [390, с. 154]. Погодимось, що преюдиціальний характер юрисдикційного акта є його видовою ознакою, що додатково вирізняє такий акт у системі як індивідуальних правових актів публічного адміністрування. Саме такі властивості юридичних наслідків юрисдикційних актів вимагають детальну розробку процедур їх прийняття.

Юрисдикційні акти являють собою односторонні та владні рішення суб'єктів публічного адміністрування, однак не носять управлінського характеру. Спираючись на класику наукової думки теоретиків адміністративного права, можемо стверджувати, що індивідуальний акт управління спрямований на встановлення правових зв'язків на майбутнє, з метою виконання завдань та досягнення управлінських цілей, юрисдикційний – на оцінку подій, що вже відбулись і спрямований на остаточне вирішення індивідуально-конкретної справи.

Характеризуючи індивідуальні акти управління загалом варто зберегти їх дефініцію як одностороннього, владного управлінського рішення уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації, що приймаються у зв'язку із реалізацією нормативних актів відносно конкретного суб'єкта адміністративного права, публічного майна, іншого об'єкту матеріального світу, його правового режиму, майна.

Характеризуючи адміністративні акти, вкажемо про недоцільність їх розгляду як односторонніх індивідуальних актів, оскільки у більшості випадків вони приймають за зверненням юридичних та фізичних осіб про отримання державних, в тому числі адміністративних, послуг. Адміністративні акти виникають у регулятивних правовідносинах публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами.

Необхідність типологізації правозастосовних актів публічної адміністрації пов'язана з адміністративною процедурою їх прийняття, зміни, скасування, яка, очевидно, буде відмінною для кожного з названих видів та дозволить більш чітко визначити предмет регулювання та структуру Адміністративно-процедурного кодексу. У цьому зв'язку наведемо підхід К.І. Брильом до розрізнення правозастосовних актів у теорії права [391, с. 76]. Дослідник вказує на відмінності таких актів залежно від тієї частини норми права, що у ньому реалізується. Зокрема, до характерних ознак актів по застосуванню диспозицій правових норм віднесено: «спрямованість на позитивні дії суб'єктів правовідносин з метою досягнення конкретних результатів, які передбачені тією чи іншою нормою; застосовуються за менш складною процедурою, ніж акти по застосуванню санкцій правових норм; є обов'язковими тільки для їх адресатів, тобто учасників конкретних правовідносин» [391, с. 76]. Зі свого боку акти по застосуванню санкцій правових норм спрямовані на створення для несприятливих наслідків, пов'язаних з обмеженням прав і свобод, покладанням додаткових обов'язків на правопорушників, вимагають дотримання значної кількості процедурних правил; є обов'язковими не лише для адресата, однак і інших осіб, що беруть участь у розгляді справи [391, с. 76]., забезпечуватимуть виконання такого акта. Доповнимо, що сфера дії акта по застосуванню санкції правової норми поширена і на інші відносини поза межами конкретного провадження, а обмеження правового статусу особи, зафіксовані в такому індивідуальному акті, приписи, що в ньому містяться є обов'язковими при формуванні змісту інших правовідносин, учасником яких є або намагається стати правопорушник. Так, правозастосовний акт про позбавлення ліцензії унеможливорює участь суб'єкта господарювання, як у адміністративних правовідносинах щодо отримання адміністративної послуги з видачі ліцензії цього ж виду, так і господарських, що пов'язані з провадження ліцензованого виду діяльності.

Від так, не доцільно встановлювати однакову структуру заявного (застосування диспозиції норм права) та втручального (застосування санкції норм права) проваджень, так само як і об'єднувати в одному акті вимоги до внутрішньоуправлінської та зовнішньо організаційної діяльності.

Запропонований поділ обсягу поняття «правозастосовний акт публічної адміністрації» простежується і на сьогодні. Так, порядок видання внутрішньоуправлінських актів та їх зміст визначається компетенційними нормативно-правовими актами, регламентами діяльності колегіальних органів, інструкціями з діловодства тощо, порядок видання адміністративних актів закріплено у ЗУ «Про адміністративні послуги», в свою чергу юрисдикційні акти видаються на виконання та за процедурою встановленою Кодексом України про адміністративні правопорушення [148, с. 54] Митним кодексом України, Податковим кодексом України, Законом України «Про державну службу» та інше.

Питанням вимог до правозастосовних актів публічної адміністрації, процедурам їх прийняття та припинення дії присвячений ряд ґрунтовних праць, в тому числі В. П. Тимощука, О. О. Мандюка, І. В. Патерило, з висновками яких загалом варто погодитись і прийняти за основу під час формування проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Однак, висловимо ряд критичних зауважень. По-перше, зазначені праці були присвячені адміністративним актам, як індивідуальним регуляторам зовнішньоорганізаційної сфери діяльності публічної адміністрації. По-друге, визнання адміністративного акта формою реалізації сервісної функції публічної адміністрації на наш погляд не вимагає надмірної нормативної регламентації, як це пропонується авторами проектів Адміністративно-процедурного кодексу, такий підхід є виправданим у випадку прийняття юрисдикційних актів. По-третє, у літературі майже не аналізувались питання прийняття та доведення змісту до виконавців індивідуальних актів управління.

Також варто вказати на питання чинності правозастосовних актів, в тому числі: з якого моменту вони її набувають і відповідно підлягають виконанню, з якого моменту втрачають у випадку оскарження, скасування вищестоящим органом, та власне у яких випадках таке рішення може бути прийнято, чи доцільно встановити процедури відкладення набуття ними чинності?

І.В. Патерило обґрунтовується, що адміністративні акти за відповідним рішенням суду мають визнаватись нечинними з моменту їх прийняття, оскільки з моменту видання адміністративного акта до моменту набрання рішенням суду законної сили спливає певний проміжок часу, коли скасований адміністративний акт продовжуватиме свою дію [106, с. 27-28]. Погоджуючись з проблематикою часових характеристик припинення дії індивідуального акта, зазначимо про інший шлях її вирішення. Зокрема, і теорії права, і теорії адміністративного права відомий інститут призупинення дії правового акту. Враховуючи те, що судові оскарження індивідуального акту може відбуватись у декількох інстанціях до остаточного вирішення, корисним буде використання положень ст. 150, 151 КАС України, згідно з якими суд за заявою учасника справи або з власної ініціативи може забезпечити позов шляхом зупинення дії індивідуального акта або нормативно-правового акта [81, с. 16]. Крім того, відповідно до ч. 6 ст. 157 КАС України: «У випадку залишення позову без розгляду, закриття провадження у справі або у випадку ухвалення рішення щодо відмови у задоволенні позову заходи забезпечення позову зберігають свою дію до набрання законної сили відповідним судовим рішенням» [81, с. 16].

Більше питань про дію потенційно неправомірного індивідуального акта виникає у процедурах адміністративного оскарження. Варто звернути на досвід Республіки Молдова у врегулюванні названого питання. Так, призупиненню до завершення процедури адміністративного оскарження підлягають лише обтяжуючі індивідуальні акти з таких підстав: 1)

наявність серйозного та обґрунтованого сумніву в законності такого акта;
2) наявність неминучої загрози спричинення непоправимого збитку подальшим виконанням обтяжуючого адміністративного акта [392, с. 6].
(наприклад рішення органу місцевого самоврядування про знос незаконно спорудженої будівлі). У Республіці Латвія оспорюваний обтяжуючий адміністративний акт призупиняє свою дію з дня отримання відповідного звернення про його оскарження. Дія сприяючого адміністративного акта може бути призупинена лише у випадках, коли адресат у своєму зверненні клопоче про настання більш сприятливих обставин, ніж ті, що могли настати внаслідок прийняття позитивного рішення за результатами розгляду попереднього звернення [393, с. 6].

Варто звернути увагу і на відновлення дії призупиненого адміністративного акта. За загальним правилом, якщо орган публічної адміністрації залишає оскаржуваний адміністративний акт без змін, то його дія відновлюється в день спливу строку, встановленого для оскарження такого рішення органу публічної адміністрації [393, с. 6].

Враховуючи кількість НПА, що визначають процедури адміністративного оскарження рішень публічної адміністрації, остаточне врегулювання питання щодо зупинення дії рішення на час процедури його адміністративного оскарження можливо лише з прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу України, зокрема у розділі, присвяченому процедурам адміністративного оскарження передбачити приписи такого змісту: «Одночасно із поданням скарги заявник може звернутись із клопотання про зупинення дії адміністративного акту на час адміністративного оскарження. Адміністративний орган зобов'язаний розглянути клопотання заявника та прийняти рішення про зупинення дії адміністративного акту, або відмовити у задоволенні клопотання не пізніше ніж на наступний робочий день після подання відповідного клопотання».

Також необхідно уточнити і загально визнаний підхід про поділ неправомірних індивідуальних адміністративних актів на оспорювані та нікчемні. В останніх дослідження індивідуальних адміністративних актів зазначається, що основна відмінність оспорюваних адміністративних актів від нікчемних полягає в тому, що останні не потребують скасування судом чи компетентним органом, як це вимагається для оспорюваних актів, адже нікчемний акт ніколи не спричиняє настання передбачених в ньому правових наслідків. Неправомірність індивідуального адміністративного акта не спричиняє його автоматичну нечинність, а лише очевидні особливо значні недоліки акта можуть призвести до його автоматичної нечинності – нікчемності [376, с. 93]. Детальне вивчення практики діяльності органів публічної адміністрації частково спростовує цей підхід. Так, навряд чи можемо уявити ситуацію, коли громадянин не виконує приписи юрисдикційного акту, або не користується неправомірно отриманим дозволом на провадження певного виду діяльності, не приступає до виконання обов'язків за посадою державної служби лише в силу нікчемності акта. Зокрема, вкажемо на такі положення НПА. Відповідно до ч. 6, 8 ст. 9 ЗУ «Про державну службу» державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, а керівник зобов'язаний в одноденний строк письмово підтвердити або скасувати відповідний наказ (розпорядження), доручення. При чому державний службовець після отримання письмового підтвердження зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення і одночасно зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня. У такому разі державний службовець звільняється від відповідальності за виконання зазначеного наказу (розпорядження), доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому законом порядку, крім випадків виконання явно злочинного наказу (розпорядження), доручення [314, с. 21]. Або

норми п. 54.5. ст. 54 ПК України згідно з якими платник податків зобов'язаний своєчасно та повно погасити нараховане узгоджене грошове зобов'язання, однак має право оскаржити зазначену суму у встановленому порядку [30, с. 68]. Вкажемо і приписи ч. 3 ст. 12 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», якими також не виконання індивідуального акту (розпорядчого документу) у випадку наявності ознак неправомірності пов'язується із процедурами його оскарження [394, с. 79].

Відповідно, законодавець завжди пов'язує визнання неправомірності індивідуального акту з процедурами його оскарження, що прямо впливає з таких його якісних характеристик як владність та офіційність. Саме остання ознака вимагає визнання неправомірності індивідуального акту державою. Однак спростовувати наведений підхід повністю недоцільно, оскільки він має значення для вирішення проблеми припинення дії індивідуального акта. Якщо індивідуальний акт визнано нікчемним, то він не створює правових наслідків з моменту прийняття і вимагатиме скасування усіх правових актів прийнятих на його основі, переоцінки та перекваліфікації усіх подій з моменту його видання. Якщо ж індивідуальний акт визнано оспорюваним, то перегляду підлягатимуть лише ті юридичні факти, що утворилися після набуття чинності рішенням про його скасування.

Серед недоліків матеріально-процедурної форми правозастовного акту публічного адміністрування нами зазначалось про недостатню увагу вчених до проблем доведення змісту до виконавців індивідуальних актів управління, як одну із підстав набуття ними чинності. Варто визнати позитивним доповнення ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» [395, с. 47]. ст. 9-1 ЗУ «Про державну службу», якою визначено порядок доведення до відома державного службовця інформації або документів, а саме: «Інформація або документи, надіслані поштою, в тому числі електронною, чи шляхом передачі з

використанням інших засобів зв'язку вважаються такими, що доведені до відома державного службовця на п'ятий календарний день з моменту їх відправлення». Також наведена норма зумовила прийняття Порядку фіксації доведення інформації або документів до відома державного службовця шляхом використання засобів телекомунікаційного зв'язку [396, с. 15-16], згідно з яким факт доведення інформації або документів до відома державного службовця засобами телекомунікаційного зв'язку фіксується протоколом про доведення інформації або документів до відома державного службовця. Загалом наведені вимоги у сфері державно-службових відносин задовольняють вимоги до юридичної фіксації такої підстави набуття чинності індивідуальним актом управління як доведення до відома виконавця. Однак, протилежна ситуація складається у сфері місцевого самоврядування. Так, децентралізація виконання владних управлінських функцій значно розширила сфери впливу ОМС у сфері реалізації прав фізичних і юридичних осіб. Натомість поряд з формалізацією державно-службових відносин, підвищення вимог до виконавської дисципліни, спостерігаємо незначну увагу до означених вище питань у сфері служби в органах місцевого самоврядування та комунікації і взаємодії ОМС із громадянами.

Зокрема, зустрічаються непоодинокі випадки доведення змісту індивідуальних актів до їх адресатів шляхом їх публікації із значним запізненням на офіційних веб-сайтах територіальних громад, або взагалі відсутність будь-якого оприлюднення відповідних рішень. Крім того, законодавство про службу в ОМС та власне діяльність ОМС, доступ до публічної інформації не визначає вимог до доведення змісту прийнятих ОМС рішень до виконавців або осіб, яких вони стосуються. Лише у ч. 11 ст. 59 ЗУ «Про місцеве самоврядування» зазначено, що акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягають обов'язковому оприлюдненню та наданню за запитом відповідно до ЗУ «Про доступ до публічної інформації» [156, с. 23], що надає додаткові підстави для

ігнорування вимог до набуття чинності індивідуальним актом у зв'язку із доведення змісту індивідуальних актів до виконавців.

Наступним видом індивідуальних актів публічної адміністрації було названо правореалізаційні акти, які є достатньо новим різновидом індивідуальних актів публічної адміністрації. І по сьогодні, при характеристиці правових форм публічного адміністрування робиться акцент на їх правозастосовному характері, безпосередньому впливі на правовий статус особи. Однак, розробка концепції адміністративного договору, а в подальшому інструментів діяльності публічної адміністрації дозволила звернути увагу, що правової форми потребує саме реалізація компетенції органу публічної адміністрації загалом, а не лише повноваження по застосуванню норм права.

Правореалізаційні акти об'єктивують індивідуальне волевиявлення органів публічної адміністрації, що не пов'язане зі створенням, тлумаченням чи застосуванням норм права. Зокрема, мова йде про право звернення до суду, право запитувати та обов'язок надавати інформацію, право призначати та проводити перевірки, службові розслідування тощо. В результаті такого рішення, як правило, не змінюється правовий статус адресата (заявника), однак виникають, змінюються та припиняються адміністративні правовідносини.

Фактично правореалізаційні акти поглинають обсяг поняття актів-волевиявлень, що характеризувались нами у попередніх підрозділах під час дослідження категорії правового акта публічного адміністрування. Питання лише у семантичному значенні терміну «індивідуальний акт публічного адміністрування». Якщо визнати, що його функції не обмежені застосуванням норм права і охоплюють увесь обсяг форм реалізації норм права суб'єктами публічного адміністрування, то загалом логічно представити його обсяг правозастосовними актами, актами-волевиявленнями та актами-діями. Усі вони у сукупності призначені забезпечити регулюючу дію норм адміністративного права у конкретних

правовідносинах, відносно конкретної особи, майна, об'єкту матеріального світу, ситуації, правового режиму [3, с. 182].

У підсумку дослідження індивідуального акта публічного адміністрування, вкажемо, що його наукове поняття є абстракцією вищого рівня з категоріальним статусом і об'єднує всі владні індивідуально-конкретні волевиявлення публічної адміністрації, які залежно від місця в механізмі адміністративно-правового регулювання можуть бути поділені на: правозастосовні, інтерпретаційні та правореалізаційні акти.

Індивідуальний акт публічного адміністрування є формою об'єктивації діяльності уповноважених суб'єктів із реалізації норм адміністративного права. На підставі вивчених ознак можемо запропонувати таку наукову дефініцію індивідуального акта публічного адміністрування: є індивідуально-конкретним владним волевиявленням уповноваженого на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єкта адміністративного права, спрямованим на функції публічного адміністрування шляхом використання та виконання власних та делегованих повноважень, застосування норм адміністративного права, що зумовлює зміни в адміністративно-правовому статусі особи або її участь у нових правовідносинах, встановлення, зміни та припинення правового режиму публічного майна, території, ситуації.

3.4. Адміністративні договори як особлива правова форма діяльності публічної адміністрації

Адміністративний договір є достатньо новою формою публічного адміністрування, можливості якої у диспозитивному регулюванні навіть охоронних правовідносин, зумовлюють посилену увагу вчених та дослідників до проблем та перспектив його застосування у публічно-правових відносинах [397, с. 43-59].

Незважаючи на наявність достатньої кількості праць присвячених названому явищу, на сьогодні навряд чи можливо вести мову про наявність єдиного підходу до поняття та ознак, місця адміністративного договору у системі понять адміністративного права, видів та функцій як правової форми публічного адміністрування. У зв'язку з цим пропонуємо при аналізі змісту та обсягу поняття «адміністративний договір» насамперед орієнтуватись на його нормативну конструкцію [397, с. 43-59].

Так, у редакції КАСУ 2005 року адміністративний договір визначався як «дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [81, с. 152]. Таке визначення адміністративного договору знаходило критику у науковій літературі [398, с. 32], в тому числі і наших попередніх публікаціях [399, с. 123]. При дослідженні адміністративного договору в діяльності органів державної податкової служби України нами було акцентовано на таких базових характеристиках розглядуваної правової форми, що не були враховані законодавцем: являє собою спільний правовий акт декількох суб'єктів права, заснований на волі узгодженні, а не волі злитті, причому наголошувалось, що саме ця ознака відмежовує адміністративний договір нормативного характеру від спільного нормативно-правового акту [399, с. 9].

Визначення адміністративного договору, запропоноване у КАСУ редакції 2017 року, підтвердило справедливість отриманих нами висновків. Так, законодавцем визнано, що адміністративний договір – це спільний правовий акт, що ґрунтується на волі узгодженні сторін договору, розширено його можливі форми: договір, угода, протокол, меморандум тощо. Прикметно, що змінено формулювання його приналежності до сфери регулювання публічно-правових відносин. Замість вказівки на обов'язковість реалізації суб'єктом владних повноважень в адміністративному договорі владно-управлінських функцій, встановлено,

що такий договір повинен визначати взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері. Відповідно, вже втрачають актуальність твердження про те, що адміністративний договір виникає у сфері публічної влади у зв'язку і з приводу реалізації органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування своїх владних повноважень [259, с. 294; 400, с.61]. Так, само як і сформульоване нами твердження про те, що адміністративний договір повинен містити не тільки публічний інтерес як мету врегулювання, але й врегульовувати управлінські відносини в певній сфері суспільного життя [399, с. 123].

Законодавче формулювання варто визнати досить вдалим, оскільки ним встановлено, що предметом адміністративного договору може ставати і та частина компетенції суб'єкта публічної адміністрації, що не має управлінського характеру, наприклад надання адміністративних послуг. У зв'язку з чим необхідно здійснити перегляд доктринальних уявлень про мету адміністративного договору, яка, очевидно, не може обмежуватись задоволенням публічних інтересів. Справа в тому, що доведена наявність волеузгодження сторін адміністративного договору закономірно зумовлює наявність окремих інтересів його учасників. Відповідно, якщо сторонами адміністративного договору виступають суб'єкти владних повноважень, то цілком логічно представляти мету договору у задоволенні публічних інтересів. Втім, коли у договірні відносини із публічною адміністрацією вступають юридичні та фізичні особи, рушійною силою їх дій виступає в першу чергу інтерес приватний [397, с. 103]. На нашу думку, вдалим є формулювання, запропоноване М.М. Коніним: метою адміністративного договору є досягнення суспільно значимих результатів [233, с. 139].

Така конструкція мети адміністративного договору може, як уявляється, бути застосованою до абсолютно любого з його видів. Так, навіть укладення мирової угоди у справах про порушення митних правил має на меті перш за все забезпечення сплати митних платежів, однак інтереси сторін, що задовольняються в результаті його укладення різні:

публічний у митного органу та приватний (збереження права власності щодо товарів, що стали предметом або знаряддям вчинення правопорушення) в особи, яка вчинила порушення митних правил [397, с. 32].

Варто звернути увагу на практику визначення поняття адміністративного договору у державах-учасниць ЄС. Так, за законодавством Республіка Молдова адміністративний договір – це договір, яким встановлюються, змінюються або припиняються публічно-правові відносини, якщо законом не передбачено інше. На відміну від українського законодавства, де в КАСУ фактично визначені види адміністративних договорів, Адміністративний кодекс Республіки Молдова встановлює таке: якщо це не суперечить положенням закону, правовідносини в сфері публічного права можуть встановлюватись, змінюватись чи припинятись адміністративним договором, в тому числі, орган публічної влади може замість видання індивідуального адміністративного акта укласти з особою, якій був би адресований таких адміністративний акт, адміністративний договір (ст.. 154) [392, с. 57]. Відмітимо позитивний характер такої диспозитивності органів публічної адміністрації в обранні правової форми реалізації своїх повноважень, однак вкажемо на передчасність його впровадження в Україні. Поряд з необхідністю встановлення більш широких можливостей для використання договірної форм публічно-управлінських відносин, погодимось із доцільністю визначення принаймні орієнтовного переліку адміністративних договорів у законодавстві. Тривалий період існування державно-управлінської парадигми взаємин суб'єктів владних повноважень із юридичними та фізичними особами вимагає періоду адаптації до нових можливостей законодавства, в тому числі і прямого уповноваження на використання у діяльності публічної адміністрації певного виду договору.

У цьому зв'язку звернемо увагу на формулювання визначення адміністративного договору у Законі Королівства Іспанії № 40/2015 від 1 жовтня «Про правовий режим публічного сектору», де таким визнано угоду з юридичними наслідками, що укладаються ОМС, ОБВ та іншими суб'єктами, що віднесені до публічної адміністрації (будь-яка юридична особа, що виконує публічні функції та наділена для цього владними повноваженнями) між собою або суб'єктами приватного права для досягнення спільної мети. Зауважено, що до адміністративних договорів не відносяться ті конвенції, протоколи, меморандуми тощо, які декларують спільні наміри і виражають волевиявлення сторін діяти спільно для досягнення певних цілей, якщо вони не передбачають формалізацію зобов'язань, конкретних та обов'язкових до виконання правил і обов'язків [401, с. 66].

Диспозиція аналізованої норми підтверджує справедливість отриманих висновків щодо мети адміністративного договору – досягнення суспільно значимих результатів, і орієнтують на особливості його змісту – визначення конкретних зобов'язань сторін, які приймаються сторонами добровільно і є обов'язковими для виконання. Позитивною є пряма вказівка на можливість укладення як горизонтальних, так і вертикальних адміністративних договорів.

За законодавством Естонії адміністративний договір – це угода, що регулює адміністративно-правові відносини, де хоча б однією із сторін є держава, місцеве самоврядування, інша публічно-правова особа, юридична особа приватного права або фізична особа, які виконують функції публічного адміністрування на підставі закону. Враховуючи те, що за законодавством Естонії владне повноваження може бути делеговане як в силу закону, так і на підставі НПА або адміністративного договору, необхідною ознакою останнього буде суб'єкт, який виконує функції публічного адміністрування саме на підставі законодавчого акта.

Може бути укладено індивідуальний та нормативний адміністративний договір. Останній укладається лише у випадках прямо встановлених законом.

Аналізуючи визначення адміністративного договору, запропоновані в найновіших дослідженнях, вкажемо на помилковість тверджень про те, що адміністративний договір являє собою ініційований суб'єктом владних повноважень правовий акт [86, с. 22], оскільки вертикальні адміністративні договори укладаються як раз таки з ініціативи невідного суб'єкта. Так, відповідно до частини 4 статті 521 МК України саме особа, яка вчинила порушення митних правил, звертається до керівника органу доходів і зборів із заявою довільної форми з проханням про припинення справи про це порушення митних правил шляхом компромісу» [316, с. 49]. Заявну процедуру укладення адміністративного договору встановлено і в ПК України (частина 100.2. статті 100 ПК України) [30, с. 98].

Відповідно, вертикальні адміністративні договори, як правило, укладаються з ініціативи невідного суб'єкта, а для публічної адміністрації законодавство лише визначає повноваження на укладення такого договору.

Навряд чи можна погодитись із твердженням А. М. Гуд про те, що адміністративний договір є поняттям вужчим ніж адміністративний акт [402, с. 15], ці поняття з точки зору логічного співвідношення є порівняними несумісними поняттями, тобто такими поняттями, що мають спільні родові ознаки, однак обсяги яких не співпадають. Родовим відносно розглядуваних понять виступатиме правовий акт публічної адміністрації. І адміністративний договір, і адміністративний акт є різновидами правових актів публічної адміністрації. Однак явища, що миляться у цих поняттях є різними. Те, що адміністративний договір може бути виданий замість адміністративного акту лише підкреслює їх відмінності. Адже, адміністративний акт – це владне волевиявлення публічної адміністрації звернене назовні і спрямоване на індивідуальне

регулювання прав, обов'язків невіддільних суб'єктів або окремого випадку, в той час як адміністративний договір являє собою різновид узгодженого волевиявлення, причому у його змісті можна достатньо чітко простежити відмінності між волевиявленнями сторін, різницю їх інтересів та потреб, що задовольняються таким договором. Варто погодитись із А. Токар, у тому що адміністративний договір та адміністративний акт є самостійними та рівноправними формами управлінської діяльності. Для відмежування адміністративного договору від спільного нормативного акту варто корисним є врахування думки Ж.В. Завальної, якою вказано, що основною відмінністю договірного регулювання від правового є втілення в договірному регулюванні волі учасників відносин, а не законодавця [67, с. 18].

КАСУ встановлено обмеження щодо підстав укладання адміністративних договорів – виключно на підставі закону, відповідно втрачають актуальність твердження про можливість укладання таких договорів на основі підзаконних актів нормативного характеру інших суб'єктів публічної адміністрації; адміністративний договір може укладатися на основі та на виконання індивідуального адміністративного акта [330, с. 204]. Дійсно, Ж.В. Завальною було обґрунтовано, що особливістю договірного регулювання адміністративних відносин порівняно з іншими галузевими відносинами є його підзаконність. [67, с. 18]. Дійсно саме законом встановлено межі договірного регулювання публічних відносин, визначено компетенцію органу публічної адміністрації на укладення договору тощо.

Також в КАС України закріплено визначений перелік видів адміністративних договорів, залежно від мети застосування, в тому числі:

- а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень;
- б) для делегування публічно-владних управлінських функцій;
- в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом;
- г) замість видання

індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг.

Однак, встановлення видів-випадків укладання адміністративних договорів у статті 4 КАС України не свідчить про вичерпність їх переліку, бо, законодавцем вказано лише на ті їх види, що можуть бути предметом оскарження в адміністративних судах, а на окремі їх різновиди вказано у інших статтях КАС України [403, с. 21]. Зокрема мова йде про контракти на проходження публічної служби, які віднесено до юрисдикції адміністративних судів в силу приписів ст. 19, якою визначено предметну юрисдикцію адміністративних судів, в тому числі спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби [81, с. 12].

Наведені види адміністративних договорів були детально проаналізовані у дослідженні [86, с. 39], з висновками якого загалом варто погодитись, окрім тієї частини, що стосується укладення договорів замість видання адміністративного акту. Автор до цієї категорії адміністративних договорів відносить договори про надання соціальних послуг, про розподіл, продукції, концесійні договори [86, с. 42], які насправді або не відносяться до категорії адміністративних в силу приписів господарського законодавства та КАС України, або, як у випадку із договорами про надання соціальних послуг повинні бути включені в окрему їх групу. Крім того ще раз підкреслимо, що види адміністративних договорів, наведених у КАС України є лише тією їх частиною, що може бути віднесена до юрисдикції адміністративних судів. Як видається, до адміністративних договорів, що видаються замість видання адміністративного акту відносяться мирові угоди як правові форми компромісу у справах про порушення митних правил [330, с. 88], договір про розстрочення та відстрочення митних платежів, договір про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу платника податків [404, с. 186].

Досліджуючи питання адміністративного договору як правової форми публічного адміністрування вкажемо і про те, що такий договір є не єдиним способом договірного регулювання публічних правовідносин [397, с. 96].

Так, формами договірного регулювання публічних правовідносин у попередніх дослідженнях нами визнавалися: адміністративний договір, видання спільних, підзаконних, нормативно-правових актів управління, застосування спеціальних податкових режимів, надання податкових пільг тощо [399, с. 190]. До цього переліку також варто додати і прийняття рішень місцевими радами про об'єднання територіальних громад та добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [405, с. 8-9]. Процедура прийняття таких рішень подібна до договірної: (подання оферти (стаття 5), її акцепт (стаття 6), узгодження істотних умов (частина 1 статті 7) тощо), однак для узгодженого волевиявлення територіальних громад встановлено правову форму рішення, погодженого з обласною радою, що враховуючи початкову стадію децентралізації та розвитку самостійності місцевих громад може бути визнано об'єктивною необхідністю.

Можливість участі публічної адміністрації в договірних відносинах приватноправового характеру зумовлює актуальність проблематики розробки критеріїв відмежування таких договорів від адміністративних, що варто визнати одним із першочергових завдань науки адміністративного права.

Досліджуючи питання адміністративного договору як правової форми публічного адміністрування перш за все вкажемо, що, по-перше, такий договір є не єдиним способом договірного регулювання публічних правовідносин, по-друге, договірні форми можуть мати як публічно-правовий, так і приватноправовий характер.

Так, формами договірною регулювання публічних правовідносин у попередніх дослідженнях нами визнавались: адміністративний договір, видання спільних, підзаконних, нормативно-правових актів управління, застосування спеціальних податкових режимів, надання податкових пільг тощо [404, с. 190]. До цього переліку також варто додати і прийняття рішень місцевими радами про об'єднання територіальних громад та добровільне приєднання до об'єднаної територіальної громади відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [405, с. 190]. Процедура прийняття таких рішення подібна до договірної: (подання оферти (стаття 5), її акцепт (стаття 6), узгодження істотних умов (частина 1 статті 7) тощо), однак для узгодженого волевиявлення територіальних громад встановлено правову форму рішення, погодженого з обласною радою, що враховуючи початкову стадію децентралізації та розвитку самостійності місцевих громад може бути визнано об'єктивною необхідністю.

Проявом договірної форми публічного адміністрування, зокрема у сфері освіти, варто визнати і утворення закладів фахової (передвищої) освіти, шляхом виділу структурного підрозділу закладу вищої освіти (далі – ЗВО) та прийняття рішення про приєднання закладу фахової передвищої освіти, що має статус окремої юридичної особи, до ЗВО такої самої форми власності як структурного підрозділу [406, с. 11]. Такі рішення приймаються і погоджуються колегіально органами громадського самоврядування закладу фахової передвищої освіти (підрозділу ЗВО) та ЗВО і затверджується засновником [406, с. 11].

Наведені приклади свідчать про існування такої правової форми публічного адміністрування як прийняття спільних рішень, які за умови затвердження уповноваженим суб'єктом зумовлюють настання юридичних наслідків. Такі форми мають змішаний характер – з одного боку суб'єктами взаємодію вчиняються правові акти у формі рішень, з іншого юридичні наслідки відповідні рішення створюють виключно після

затвердження – одностороннього волевиявлення, що додатково обґрунтовують існування окремої форми - акта-волевиявлення.

Також до договірних форм діяльності публічної адміністрації і договір про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій, що укладається між Національною службою здоров'я та суб'єктами господарювання, що надають медичні послуги [407, с. 9], відповідно до якого надавач зобов'язується надавати медичні послуги за програмою медичних гарантій пацієнтам, а замовник зобов'язується оплачувати такі послуги відповідно до встановленого тарифу та коригувальних коефіцієнтів [408, с. 9].

Наведений договір має цивільно-правову природу, в той же час прикметним є спосіб реалізації компетенції Національної служби здоров'я України - укладення цивільно-правових договорів із приватними суб'єктами за для реалізації власних завдань - реалізація державної політики у сфері державних фінансових гарантій медичного обслуговування населення за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення (програма медичних гарантій) [409, с. 9].

На можливості участі публічної адміністрації в договірних відносинах приватноправового характеру наголошували Д.М. Бахрах, Ю.М. Старілов, Ж.В. Завальна та інші, а власне саме відмежування таких договорів від адміністративних є першочерговим завданням науки адміністративного права.

Так, ряд договорів, що за своєю суттю є адміністративними, віднесено законодавцем до господарських. Перш за все мова йде про ті договори, якими опосередковано відносини державно-приватного партнерство, та, особливо, концесійні договори. Виникає парадокс, коли відповідно до ЗУ «Про ЦОВВ» управління об'єктами державної власності є функцією центральних органів виконавчої влади, утворених у організаційно-правовій формі агентства, і її правове забезпечення є предметом адміністративного права, а реалізація названої функції, тобто

викання наданих у зв'язку із її виконанням повноважень – предметом господарського права. В частині судової юрисдикції законодавцем здійснено наступне розмежування: усі спори, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу віднесено до предметної юрисдикції адміністративних судів, спори ж, що виникають у зв'язку із укладенням, зміною, розірванням та виконанням таких договорів віднесено до юрисдикції господарських судів [397, с. 54].

Аналогічне варто вказати і про договори у сфері публічних закупівель, де, наприклад, договір про надання послуг з професійної підготовки працівників правоохоронних органів та професійної підготовки у сфері підвищення кваліфікації [410, с. 1-2].також буде віднесено до господарського договору.

У питаннях відмежування адміністративних та господарських договорів, за участі публічної адміністрації варто скористатись підходом, запропонованим А. О. Монаєнко на думку вченого суть адміністративних договорів полягає у задоволенні саме публічних інтересів, потреб (наприклад, договори у сфері управління державною власністю, договори, що забезпечують державні потреби, договори про взаємодію), тоді як суть господарських договорів між суб'єктами владних повноважень та господарювання полягає у задоволенні власного інтересу [411, с. 69]. Такий підхід загалом може бути визнаний справедливим, окрім можливості сприйняття участі публічної адміністрації в господарському договорі з метою задоволення власного інтересу.

Органи публічної адміністрації завжди вступають у договірні відносини з метою реалізації інтересу публічного, а відмежування адміністративних та господарських договорів лежить у наслідках виконання прийнятих на себе зобов'язань невідним суб'єктом. Якщо такі наслідки дозволяють досягти суспільно значимого результату, то такий договір є адміністративним, якщо ж наслідком такого договору є

задоволення господарських потреб органу публічного адміністрування і отримання прибутку суб'єктом господарювання – господарським.

Відмежування адміністративного договору від інших видів приватних та публічних договорів можливе і в площині юридичної матерії: залежно від галузевої приналежності правовідносин, що виникнуть в результаті його укладення.

I.V. Патерило заперечується нормативний характер адміністративного договору [106, с. 27], так само і Поліщук висловлює сумніви щодо зарахування адміністративного договору до джерел адміністративного права, оскільки, на думку дослідниці, він укладається виключно на підставі закону, і відповідно, передбачає реалізацію положень законодавчого акта, як однієї з зовнішніх форм права, шляхом використання договору [86, с. 87]. Загалом наведені думки можуть бути визнані обґрунтованими, у випадку використання адміністративного договору для регулювання відносин публічної адміністрації із фізичними та юридичними особами. У випадку застосування адміністративного договору у внутрішньо управлінських відносинах він набуває нормативного характеру не тільки для сторін, однак і для підпорядкованих їм територіальних органів, місцевих громад, підприємств, установ організацій. Така практика, зокрема, впроваджена у Латвії [412, с. 3-4] при укладенні міжвідомчих адміністративних договорів.

У літературі висловлюються і інші заперечення щодо нормативного характеру адміністративного договору, зокрема ведеться мова про компетенційні договори та договори про делегування публічно-владних управлінських функцій. Дослідники зазначають, що нормативні адміністративні договори за своєю природою є НПА, що зумовлюють виникнення прав і обов'язків у не індивідуалізованого кола осіб, які не є учасниками договору, в той час як адміністративно-договірне зобов'язання передбачає наявність суб'єктивних прав і обов'язків лише у сторін адміністративного договору [413, с. 59] це штучна конструкція, у

якій намагаються поєднати несумісні, діаметрально протилежні юридичні явища: договірне правове встановлення (конкретне) та норму права (абстрактне) [414, с. 57].

Аналізуючи зазначене варто наголосити на розумінні сторони договору, зокрема на принципі функціональної цілісності органу публічної адміністрації. Навряд чи доцільно вести мову про наявність самостійного обсягу адміністративної правосуб'єктності у територіального органу ЦОВВ – він є невід'ємною частиною структурно-функціональної будови ЦОВВ. Відповідно, безпідставне твердження про дію нормативного адміністративного договору на невизначене коло осіб. Зобов'язання адміністративного договору завжди приймаються на себе сторонами, однак їх виконання може бути доручено і структурному та територіальному підрозділу ЦОВВ, ОМС або підпорядкованому підприємству, установі, організації.

Інший аргумент стосується функціонального призначення договору, що пов'язують із втіленням норм адміністративного права в практичну діяльність, створення ним умов для перетворення абстрактних юридичних приписів у конкретні правовідносини [415, с.87]. Безперечно погоджуючись з тим, що адміністративний договір належить скоріш до сфери «конкретного», ніж «абстрактного», вкажемо на неповне, одностороннє сприйняття ознаки нормативності у адміністративному договорі. Під час аналізу ознак НПА як правових форм публічного адміністрування нами вказувалось про такі ознаки нормативності правових актів як встановлення правил поведінки для відносно не персоніфікованого кола осіб із розрахунком на їх тривале застосування. Такими властивостями загалом може володіти і адміністративний договір.

Представлена вище дискусія щодо можливості існування нормативних адміністративних договорів, як уявляється, виникла внаслідок не значного поширення застосування адміністративного договору у практиці публічного адміністрування. Як буде показано у

наступному розділі під час аналізу зарубіжного досвіду правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації, використання міжвідомчих нормативних адміністративних договорів для врегулювання внутрішньо управлінських зв'язків публічної адміністрації є звичайною практикою, так само як і договорів про делегування виконання публічно-владних управлінських функцій приватним суб'єктам.

Відмінності між нормативним та індивідуальним адміністративним договором простежуватимуться і в площині суб'єктного складу їх учасників. Якщо мова йде про укладення горизонтального адміністративного договору, то чим вище місце у ієрархії ОВВ займатимуть сторони, тим сильнішим буде прояв нормативності адміністративного договору. Вертикальні адміністративні договори, такою ознакою не наділені.

Загалом можемо констатувати про такі ознаки нормативного адміністративного договору: 1) наявність норм права; 2) свобода волевиявлення сторін; 3) взаємна відповідальність сторін; 4) процедура укладення подібна до прийняття НПА; 5) особливий порядок вирішення спорів; 6) обов'язкове оприлюднення тексту договору [416, с. 283-284].

Відмінності між нормативними та індивідуальними договорами можуть бути виявлені в серед підстав їх укладання. Так, індивідуальний договір завжди вимагає наявності припису про можливість його укладання у законодавстві без відносно до суб'єктного складу його учасників (вертикальний чи горизонтальний). Зокрема, звернемо увагу на такий вид горизонтального адміністративного договору як договору про врегулювання питань надання адміністративних послуг ЦНАП, можливість укладання його передбачена нормами ч. 3 ст. 12 ЗУ «Про адміністративні послуги» між обласними державними адміністраціями (далі – ОДА), міськими державними адміністраціями (далі – МДА) та ОМС на основі їх узгоджених рішень. За відсутності відповідного припису надання адміністративних послуг ОДА та МДА через ЦНАП

здійснювалось за спільним НПА чи одностороннім рішенням відповідного ОМС. Вертикальні адміністративні договори отримують більшу ступінь нормативної регламентації та деталізації підстав, учасників, предмету та істотних умов, забезпечення виконання зобов'язань за договором.

Нормативний договір може не передбачати наявності прямої норми про можливість його укладання у конкретному випадку (наявності чітко визначеного предмету договору). Правомочності (повноваження) на його укладання виникають з завдань та функцій органу публічної адміністрації, за умови виникнення управлінської ситуації, що не може бути врегульована за допомогою іншої форми публічного адміністрування [399, с. 201].

Пізнання сутності нормативних та індивідуальних адміністративних договорів вимагає з'ясування їх юридичної природи з точки зору теорії права, що дозволить із врахуванням галузевих особливостей сформулювати їх наукове поняття в теорії адміністративного права.

Так, індивідуально-правові договори розглядають як юридичні акти, укладені на основі узгодженого волевиявлення сторін, і містять персонально адресовані та індивідуально-визначені, обов'язкові для сторін договору приписи, спрямовані на регулювання та саморегулювання відносин між конкретними суб'єктами права [417, с. 64], державно-владне або диспозитивне недержавне індивідуально-договірне правозастосування, що здійснюється фізичними і юридичними особами та іншими суб'єктами права за допомогою конкретизації правових норм у договірних правовідносинах [418, с. 115]

Наведені положення дають змогу вказати на такі ознаки індивідуальних адміністративних договорів: 1) є формою правозастосування; 2) передбачають узгодження волі сторін; 3) державно-владні, гарантовані державним примусом у формі обмежень організаційного або майнового характеру; 4) їх зміст індивідуально-визначений, «кастомізований» стосовно сторін договору, особливо у

вертикальних договірних адміністративних правовідносинах; 5) їхні зобов'язання персонально-адресовані сторонам договору і не мають юридичної сили у подібних правовідносинах, індивідуально-конкретні, поширені лише на окремих суб'єктів.

Нормативний договір визначають як укладену на основі консенсуального, відокремленого волевиявлення угоду, що встановлює, змінює або скасовує норми права [419, с. 189] визнану та гарантовану державою угоду рівноправних суб'єктів у вигляді норми загального характеру, спрямовану на виникнення, зміну чи припинення належних їм прав та обов'язків, і передбачає переважно владно-організаційну діяльність суб'єктів права, спрямовану на забезпечення зв'язку між договірними нормами та відповідними їх договірними правовідносинами [420, с. 67].

Отже, змістом нормативного адміністративного договору є перш за все владно-організаційна діяльність рівноправних та не підпорядкованих органів публічного адміністрування, якою встановлюється або змінюється порядок спільної реалізації ними функцій та державних завдань, що засноване на їх волі узгодженні.

Обґрунтування можливості укладення нормативних адміністративних договорів має важливе значення для подальшого вдосконалення правової форми взаємодії органів та суб'єктів публічної адміністрації, значення якої лише зростає у зв'язку з посиленням ролі інформаційного обміну між суб'єктами владних повноважень під час виконання державних функцій та завдань. Загалом вкажемо про необхідність подальших наукових розвідок у напрямі адміністративних договорів про інформаційну взаємодію.

Протилежне вкажемо про субординаційні та координаційні договори, які достатньо часто виділяють під час проведення класифікації адміністративних договорів [421, с. 90; 422, с. 103; 423, с. 200]. За справедливим твердження С. В. Курчевської субординаційні договори укладаються у випадку, коли між суб'єктами наявні відносини влади-

підпорядкування і суб'єкт наділений владними повноваженнями, обирає адміністративно-договірну форму управління замість видання адміністративного акта, в той час як координаційні договори укладаються між не підпорядкованими суб'єктами за відсутності альтернативи у вигляді одностороннього врегулювання таких правовідносин [424, с. 136]. Концепт субординаційних та координаційних адміністративних договорів набув значного поширення внаслідок рецепції німецького законодавства про адміністративну процедуру. Варто звернути увагу на особливості відповідних видів договорів та співвідношення субординаційного адміністративного договору та мирової угоди за законодавством Німеччини. Так, орган публічної адміністрації може укласти із підпорядкованою установою або приватною особою адміністративний договір замість видання адміністративного акта. Такий вид договору оформлює погоджене волевиявлення сторін, які мають уяву про настання конкретних правових наслідків і можуть впливати на їх розвиток [425, с. 152] Мирова угода може бути укладена в тому випадку, коли існує деяка невизначеність у юридичному регулюванні взаємовідносин сторін і ця невизначеність може бути усунута шляхом взаємних поступок [425, с. 162].

Як уявляється українське законодавство поєднало обидва ці підходи у власний конструкт мирової угоди, а можливість укладення субординаційних адміністративних договорів у класичному розумінні теорії німецького адміністративного права наразі не можливе. Орган публічної адміністрації уповноважений на укладення адміністративного договору у випадках прямо встановлених законом. Він не може на власний розсуд обирати правову форму реалізації владних повноважень у відносинах із приватними суб'єктами, від так необхідне і переосмислення видів адміністративних договорів за характером правовідносин між суб'єктами, що однак не означає відсутності перспектив повноцінного

впровадження субординаційного договору та мирової угоди у національне законодавство.

Загалом визнаємо неможливість остаточного вирішення питання про види адміністративних договорів та перелік договірних форм управлінської діяльності органів публічної адміністрації, однак зробимо спробу навести авторський підхід до формування системи адміністративних договорів як правових форм публічного адміністрування. У розбудові системи договірних форм публічного адміністрування загалом, та адміністративних договорів зокрема необхідно враховувати наявність двох відносно автономних, якісно своєрідних підсистем нормативного та індивідуального рівнів [416, с. 256]. На відміну від НПА та індивідуальних актів, актів-дій, актів-волевиявлень підсистеми нормативних та індивідуальних адміністративних договорів не перебувають у відносинах підпорядкованості та суворої ієрархії юридичної сили, що і обумовлює їх особливий статус, відмінність від інших категорії (груп) правових актів публічного адміністрування. На відміну від інших правових актів публічного адміністрування, що взаємодіють на основі жорстких структурних зв'язків супідрядності, адміністративні договори поєднані перш за все функціонально. Від так, системною ознакою їх сукупності варто визнати стадії механізму адміністративно-правового регулювання: регламентація суспільних відносин; виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків; реалізація (фактичне використання) суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [426, с. 87; 216, с.201; 389, с. 57;299, 246].

Першій стадії механізму адміністративно-правового регулювання відповідатимуть нормативні договори, до яких варто відносити: міжвідомчі адміністративні договори про порядок взаємодії суб'єктів публічної адміністрації (між ОБВ, між ОМС, між ОБВ та ОМС, між ОБВ, ОМС та іншими держаними та недержавними інституціями, уповноваженими в силу закону на виконання публічно-владних управлінських функцій);

Стадії виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків відповідатимуть договори про розмежування компетенції, делегування публічно-владних управлінських функцій, делегування виконання завдань місцевого самоврядування та інші договори про співробітництво територіальних громад [427, с. 6-7] перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів, концесійні договори, договори про спільну діяльність, договори про управління майном та інші контракти у сфері державно-приватного партнерства [428, с. 11] договори, що укладаються для врегулювання питань надання адміністративних послуг, наприклад, між ОМС та МДА про створення спільного ЦНАП [428, с. 11; 429, с. 2; 430, с. 5], або між територіальним органом ЦОВВ та МДА про надання певного виду адміністративних послуг через ЦНАП [431, с. 23], контракти у сфері публічної служби. Такі види адміністративних договорів видаються з метою використання та застосування диспозицій регулятивних норм адміністративного права.

Третій стадії механізму адміністративно-правового регулювання відповідатимуть адміністративні договори, що укладаються замість видання юрисдикційних індивідуальних актів в охоронних відносинах: договори про розстрочення/ відстрочення сплати податкового боргу, мирові угоди у справах про порушення митних правил. В окремих працях висловлюються заперечення щодо адміністративно-правової природи даного виду договорів, враховуючи відсутність основної каузи адміністративного договору – задоволення публічного інтересу [413, с. 89], однак детальний аналіз їх змісту в українському законодавстві дає підстави стверджувати про зворотне. В таких адміністративних договорах відбувається узгодження приватного та державного інтересів: приватний суб'єкт отримує відстрочення або відміну застосування санкцій за порушення чинного законодавства, держава ж забезпечує виконання приписів норм законодавства

Визнаємо, що підставами природної класифікації адміністративних договорів варто називати: 1) юридичні властивості адміністративних договорів, за яким доцільно вирізняти нормативні та індивідуальні адміністративні договори; 2) функції у механізмі адміністративно-правового регулювання, що відповідають таким групам адміністративних договорів як: правовстановлюючий, правореалізуючий, деліктний. Інші критерії класифікації, як-то за суб'єктним складом учасників, характером зв'язків між ними, предметом, каузою, сферою застосування носять штучний, інструментально-допоміжний характер та визначення адекватного обсягу нормативного регулювання процедур укладання та припинення дії, обсягу та змісту гарантій виконання зобов'язань за адміністративним договором. Підкреслимо, що систему адміністративних договорів як правових форм публічного адміністрування доцільно конструювати за стадіями механізму адміністративно-правового регулювання, що дозволяє відобразити перш за все їх функціональні, а не структурні зв'язки. Останні носять визначальний характер для НПА та індивідуальних актів, враховуючи їх чітку ієрархію та субординацію.

Щодо процедур укладання адміністративних договорів, вимог їх чинності, наслідків визнання незаконними за результати адміністративного чи судового оскарження, забезпечення виконання зобов'язань за адміністративним договором вкажемо про наявність достатньої кількості теоретичних розробок. Однак їх справедливість і допустимість може бути перевірена лише після прийняття та набуття чинності Адміністративно-процедурним кодексом України.

Враховуючи результати попередніх досліджень названих питань, спробуємо лише уточнити окремі положення, які можуть справити істотний вплив на ефективність застосування цієї форми публічного адміністрування. Перш за все вкажемо на підстави та порядок укладання адміністративних договорів, до які за предметом та переліком стадій поділяють на загальний та спеціальний [432, с. 13; 398, с. 166-168]. Нами

підтримано пропозицію щодо виокремлення ще одного різновиду процедури укладання адміністративного договору – судової [399, с. 163; 433, с. 38]. Судовий порядок укладення договору у цивільному праві, на думку С. О. Бордовського характеризується тим, що волевиявлення сторін затверджується судовим рішенням та вступає в дію з моменту вступу в законну силу самого рішення суду [434, с. 61]. Однак, щодо адміністративних договорів судовий порядок доцільно передбачити у тих випадках, коли орган публічної адміністрації відмовляє у прийнятті оферти від приватного суб'єкта не зважаючи на наявний правообов'язок укласти такий договір та виконання фізичною або юридичною особою переддоговірних умов. При чому для належної процедури укладання договору у судовому порядку не достатньо наявності лише припису п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України про можливість звернення до адміністративного суду щодо вирішення спору, який вини з приводу укладання адміністративного договору [81, с. 36]. При вдосконаленні проєкту Адміністративно-процедурного кодексу обов'язково необхідно детально описати порядок дії суб'єкта владних повноважень у випадку отримання рішення суду про задоволення позову фізичної та юридичної особи з вимогою щодо укладення адміністративного договору. Судовий порядок укладення договору є додатковою гарантією законності та ефективності договірної форми у регулюванні відносин публічного адміністрування.

Щодо стадії адміністративно-договірної процедури варто підтримати пропозиції таких вчених, як думку О.В. Дьоміна [124, с. 24]. К.К. Афанасьєва [432, с. 13]. Ж.В. Завальної [435, с. 166-169], Б.І. Пугинського [436, с. 145-146], напрацювання дають змогу запропонувати такі п'ять основних стадій укладення адміністративного договору, що складатимуть основу будь-якої адміністративно-договірної процедури і доповнюватимуться окремими стадіями і етапами при встановленні спеціального порядку укладання адміністративного

договору: 1) підготовча, тобто прийняття органом публічної адміністрації рішення про акцепт оферти приватного суб'єкта або про адресування пропозиції укладення договору іншому суб'єкту виконання публічно-владних управлінських функцій, на основі аналізу конкретної ситуації, що потребує регулювання у договірній формі в силу приписів законодавства або у зв'язку із наявністю дискреційних повноважень; 2) стадія узгодження умов договору, під час якої здійснюється перевірка дієздатності сторін договору [434, с. 61] перевірка матеріально-технічних, кадрових можливостей виконання договору [399, с. 67], уточнюється зміст істотних умов договору, погодження проєкту договору тощо; 3) укладення договору; 4) набуття чинності адміністративним договором, що може пов'язуватись законодавцем із внесенням відповідного договору до реєстрів, погодженим із вищим або уповноваженим на санкціонування певного виду адміністративних договорів органом публічної адміністрації; 5) моніторинг стану виконання та оцінка ефективності адміністративних договорів.

При визначені спеціального порядку укладення адміністративного договору можуть бути передбачені додаткові умови та стадії укладання адміністративних договорів, як-то: доведенні змісту міжвідомчого адміністративного договору до виконавців, громадське обговорення проєкту договору тощо.

Необхідно наголосити і на відмінностях стадій укладення адміністративного договору та набуття ним чинності. Адміністративний договір вважається укладеним з моменту підписання його письмового тексту уповноваженими на це сторонами особами. З цього моменту сторони не можуть

відмовитись від прийнятих на себе зобов'язань або змінити їх обсяг без проведення додаткових погоджувальних процедур, проте юридичні наслідки адміністративного договору наставатимуть лише після набуття ним чинності, а саме державної реєстрації, затвердження вищим органом публічної адміністрації, офіційного опублікування у встановлених законодавством випадках [399, с. 61; 433, с.99].

Наступним питанням вдосконалення адміністративно-договірної форми публічного адміністрування є встановлення системи заходів забезпечення виконання договірних зобов'язань. Так, нами вже зазначалось про наявність щонайменше двох груп заходів забезпечення виконання адміністративного договору: 1) заходи, оперативного характеру, що забезпечують належне виконання договору; 2) правоохоронні заходи, що є реакцією на невиконання або неналежне виконання адміністративного договору [437, с. 22]. Було детально проаналізовано їх зміст та функції. Зокрема вказано, що до організаційних заходів доцільно відносити: письмову форму для будь-яких видів адміністративного договору, необхідність отримання дозволу третіх осіб або інших органів управління на укладення адміністративного договору, якщо його зміст безпосередньо впливає на статус цих суб'єктів [438, с. 61]; проведення контрольних перевірок (взаємних та контрольних) здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору [85, с. 213]; часткову та тимчасову односторонню відмову органу публічної адміністрації від договору, тобто призупинення виконання зобов'язань на певний час,

необхідний для усунення недоліків у їх виконанні; [439, с. 88]; пряма вказівка у законодавстві про розповсюдження дії до прав і обов'язків сторін законодавства, чинного на день укладення договору [428, с. 20].

Зазначено, що істотною умовою адміністративного договору необхідно визнавати види, зміст та обсяг контрольних функцій сторін. [438, с. 463].

До заходів правоохоронного характеру було віднесено право органа публічної адміністрації на повну односторонню відмову від договору у зв'язку із порушенням контрагентом умов договору [437, с. 463] застосування санкцій, що передбачені договором [440, с. 463] адміністративну реституцію (повернення сторін в початкове положення відновлення, становища, що існувало до укладення договору) [120, с. 214]. Зауважено, що особливістю останнього заходу є вимога щодо його застосування виключно за рішенням суду, при чому наголошено, що у разі визнання адміністративного договору нікчемним, то застосування реституції є обов'язком суду, в інших випадках - виноситься на розсуд суду [437, с. 65].

Загалом, роль адміністративного суду у забезпеченні належного функціонування адміністративно-договірної форми важко переоцінити. Для вирішення спорів, що виникають з адміністративних договорів, а також застосування заходів забезпечення виконання зобов'язань необхідний незалежний арбітр, який би оцінював ситуацію зважаючи на публічні інтереси та дотримання контрагентами прийнятих на себе зобов'язань та вимог законодавства. З огляду на розширення сфер застосування адміністративних договорів, а з часом і можливостей публічної

адміністрації діяти у публічно-договірних формах, що зумовить участь у договірних процесах якомога ширшого кола суб'єктів, необхідним є надання саме адміністративним судом права застосування адміністративної реституції та введення до їх компетенції низки інших заходів. Зокрема, мова йде про: 1) судову заборону [441, с. 250] на вчинення владним контрагентом низки дій в адміністративному договорі, зокрема застосування санкцій полягає у вимозі, за рішенням суду, утриматись від вчинення певних дій; 2) специфічне виконання [442, с. 408-426], як вимогу до відповідача виконати зобов'язання, що виникли із договору, в натурі, тобто у реальному виконанні укладеного контракту відповідно до його умов [442, с. 408-426], що також може бути застосовано і у випадку неможливості обчислити збитки, понесені позивачем [443, с. 21] (наприклад, у спорах між суб'єктом владних повноважень та установою-адміністратором інформаційних ресурсів щодо неналежного функціонування інформаційних баз даних або електронних сервісів, що унеможливило реалізацію прав приватних суб'єктів або виконання ними обов'язків).

В результаті аналізу чинного законодавства, що регламентує правовий режим адміністративного договору [428, с. 21; 328, с. 22; 30, с. 67; 316, с. 33] вважаємо за необхідне уточнити наведений перелік заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративним договором такими як: заходи-гарантії, що застосовуються до моменту або одночасно з укладанням адміністративного договору і фактично замінюють собою поняття оперативних заходів, охоронні заходи, що застосовуються у зв'язку із невиконанням або неналежним виконання сторонами умов адміністративного

договору, та заходи відновлення, що приводяться в дію з метою відновлення стану справ, що існував до порушення однією зі сторін умов адміністративного договору.

Стосовно санкцій як різновиду охоронних заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративним договором вкажемо про недоцільність їх розуміння як розміру юридичної відповідальності за невиконання невіддільним контрагентом умов договору. Погодимось із Ж. В. Завальною у тому, що невиконання адміністративного договору не відповідає ознакам адміністративного порушення, однак санкції адміністративної чи фінансової відповідальності можуть бути застосовані внаслідок розірвання адміністративного договору. [398, с. 214]. Санкції за адміністративним договором повинні носити організаційний та майновий, однак не каральний, характер, їх загальний перелік повинен бути визначений у законодавстві, а конкретні різновиди та розмір погоджуватись сторонами договору при його укладанні.

Висновки до розділу 3

Правовий акт публічного адміністрування визначено як волевиявлення уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єктів адміністративного права, фіксоване у встановленій формі, що здійснюється на підставі та у випадках встановлених законом, з метою реалізації завдань і виконання функцій публічного адміністрування та зумовлюють настання визначених законом юридичних наслідків.

Поняття правового акту публічного адміністрування позначає зовнішню форму у структурі категорії матеріально-правової форми публічного адміністрування, що має і внутрішній аспект – матеріально-процедурну форму, що власне і вказує на відмінності розглядуваних понять та зумовлює межі подальшого наукового пошуку видових властивостей різновидів правового акту публічного адміністрування відповідно до визначеного обсягу його поняття.

Правовий акт публічного адміністрування відмежовано від поняття правового акту публічної адміністрації за ознакою суб'єкта видання, змісту та об'єкту впливу. Ці поняття є дотичними, однак не сумісними. Видавником правового акту публічного адміністрування може бути будь-який суб'єкт адміністративного права, що уповноважений на виконання публічно-владних управлінських функцій та наділений для цього владними повноваженнями. Змістом правового акту публічного адміністрування є виконання відповідних функцій у сфері публічного адміністрування. В свою чергу правовий акт публічної адміністрації видається лише ОВВ та ОМС у зв'язку з їх участю як у публічно-правових, так і приватноправових відносинах. Наголошено, що правові акти публічної адміністрації можуть мати публічно-правовий та приватноправовий характер, у зв'язку з чим виникає необхідність подальшого пошуку терміну для позначення тих правових актів, що входять до механізму адміністративно-правового регулювання.

Доведено необхідність збереження у терміносистемі адміністративного права поняття правового акту управління, для позначення односторонніх владних волевиявлень публічної адміністрації у внутрішньо управлінських відносинах. Вказано, що поняття правового акту управління та адміністративного акта можуть бути порівняні на рівні індивідуального регулювання, де їх доцільно-розглядати складовими індивідуальних правових актів. На рівні нормативного регулювання правові акту публічного адміністрування завжди носять управлінський

характер і призначені виконувати регулятивну та організаційну функції адміністративного права.

Обґрунтовано самостійне значення актів-дій у системі правових актів та недоцільності їх розгляду як частини поняття адміністративного акту.

Уточнено ознаки правового акта публічної адміністрації, якими названо: 1) зміст правового акта, що полягатиме у реалізації компетенції публічної адміністрації щодо встановлення та застосування норм адміністративного права, реалізації прав та забезпечення виконання обов'язків суб'єктами адміністративного права, правової охорони адміністративних правовідносин; 2) видання на основі одностороннього волевиявлення суб'єктів владних повноважень чи узгодженого їх волевиявлення з ініціативи приватного суб'єкта; 3) обов'язковість, тобто забезпечене засобами адміністративного права виконання їх приписів адресатами та видавниками; 4) офіційність, тобто видання або санкціонування від імені держави, територіальної громади, саморегулювальних організацій уповноваженим КУ, законами України або іншими НПА суб'єктом виконання публічно-владних функцій, що зумовлює встановлення особливих вимог до їх оприлюднення та забезпечення законності; 5) зумовлюють настання певних юридичних наслідків, модифікації яких у конкретному різновиді правового акта додатково обґрунтовують їх відмінності та місце у механізмі адміністративно-правового регулювання; 6) компетентність, тобто видання його уповноваженим суб'єктом в межах сфери відповідальності та наданої законом, відомчим НПА або адміністративним договором компетенції; 7) під законність, тобто відповідність меті та змісту законів та НПА вищестоящих ОВВ; 8) встановлена законодавством форма та процедури видання, прийняття, укладення;

Досліджено поняття та ознаки НПА публічного адміністрування. Наголошено на загальнообов'язковості правила надання повноваження на здійснення нормативно-правового регулювання виключно законом, та

недотриманні його під час визначення компетенції окремих ЦОВВ зі спеціальним статусом та Національних комісій. Підтримано пропозиції щодо визначення на законодавчому рівні кола питань, що підлягають нормативному регулюванню ЦОВВ. Запропоновано уніфікувати форму фіксації нормативного волевиявлення публічної адміністрації, в тому числі визначити її для єдиноначальних суб'єктів публічного адміністрування наказом, а для колегіальних – рішенням. Виявлено необхідність встановлення вимог до офіційного оприлюднення та моменту набуття чинності відомчими НПА. Зокрема, пропонується встановити обов'язкову вимогу про оприлюднення відомчих НПА, в тому числі організаційно-розпорядчого змісту, на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічного адміністрування та визначити термін набуття чинності таких НПА не раніше дня, наступного за днем їх офіційного опублікування. Обґрунтовано необхідність визначення єдиних вимог до державної реєстрації НПА безвідносно до видавника, а також встановлення правил локальної нормотворчості.

Проведено класифікацію НПА публічної адміністрації. За ознакою юридичних наслідків запропоновано розрізняти типові, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді встановлення, зміни, припинення норм права, суб'єктів адміністративного права та неюридичних норм, правил і стандартів, та атипові, що володіють усіма ознаками НПА, однак не викликають настання юридичних наслідків у вигляді трансформацію правил поведінки. За ознакою компетенції суб'єктів публічного адміністрування виділено: 1) загальні, тобто такі, що розповсюджують свою дію по всій території України і стосуються прав і обов'язків громадян та юридичних осіб, порядку їх реалізації та виконання у відносинах з публічною адміністрацією; 2) відомчі, що регулюють внутрішньо управлінські відносини в системі органів публічної адміністрації і не повинні стосуватись прав і обов'язків приватних осіб, порядку їх реалізації, такі акти не повинні створювати нових норм права,

вони уточнюють порядок реалізації приписів вищестоящих органів, загальних НПА; 3) міжвідомчі, що створюють нові норми права, встановлюють порядок їх реалізації у внутрішньо управлінських відносинах і є обов'язковими для інших, окрім видавника, суб'єктів публічного адміністрування; 4) місцеві, що видаються ОМС або місцевими державними адміністраціями, дія яких обмежена територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 5) локальні НПА як обов'язкові акти органів професійного самоврядування.

Нижчим рівнем поділу визначено функціональне призначення НПА, за яким виділено: 1) регламентаційні, якими встановлюються, уточнюються правила та процедури реалізації владних повноважень, в тому числі і у відносинах з фізичними та юридичними особами; 2) правонаділяючі, що визначають правомочності фізичних і юридичних осіб у сферах адміністративно-правового регулювання; 3) компетенційні, які встановлюють сферу відповідальності, основні завдання та повноваження, управлінські зв'язки всередині органу публічної адміністрації та його організаційно-правову форму; 4) статутні, основна мета яких полягає у врегулюванні порядку управління та функціонування публічної інституції (статути територіальних громад, органів професійного самоврядування осіб, що надають публічні послуги та акти, що затверджують статути державних підприємств суспільного значення); 5) структурні, якими визначається та уточнюється територіальний та функціональний устрій органів публічної адміністрації, розподіл повноважень тощо; 6) акти планування, якими визначається у текстовій або схематичній формі комплекс заходів на майбутні періоди, виконавці та терміни реалізації; 7) програмні акти, що виконують прогностичну функцію, і відповідно, не зумовлюють безпосереднє настання юридичних наслідків, однак мають юридичне значення для виконання функцій публічної адміністрації і містять переважно норми-ідеї, норми-принципи, норми-цілі, норми-

завдання, а в окремих випадках і доктринальні положення. Останні два види НПА віднесено до категорії атипових.

Досліджено категорію індивідуального акта публічної адміністрації та виділено такі її основні ознаки: 1) являє собою волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації власної компетенції відносно конкретної ситуації, особи, майна, об'єкту матеріального світу, правового режиму. На відміну від НПА індивідуальний акт публічного адміністрування не завжди є рішенням та не завжди носить управлінський характер; 2) владний, тобто такий, що є обов'язковим до виконання, забезпечений правовими засобами, в тому числі можливістю застосування заходів адміністративного примусу, юридичної відповідальності; 3) володіє спеціальними ознаками юридичних наслідків, що полягають у здатності спричинити зміни у адміністративно-правовому статусі особи, правовому режимі майна, об'єкту, території, ситуації. Відмінність між НПА та індивідуальним актом публічного адміністрування полягають не лише у юридичному змісті, виконуваних функціях та модифікаціях юридичних наслідків, однак і в сфері виникнення останніх. Якщо НПА публічного адміністрування може спричинити безпосередню зміну норм інших галузей права, то індивідуальний акт публічного адміністрування завжди викликає зміни у адміністративно-правовому статусі особи, через що опосередковано впливає на її здатність реалізовувати права та виконувати обов'язки в інших видах правовідносин; 4) виражає стан реалізації функцій публічного адміністрування, оскільки його дія вичерпується виконанням закріплених у ньому приписів.

Визначено обсяг поняття індивідуальних актів публічного адміністрування та надано детальну характеристику кожному з виявлених елементів. Увесь обсяг поняття індивідуальних актів публічного адміністрування поділено на дві великі групи правозастосовних та право реалізаційних актів, якими здійснюється реалізація норм адміністративного права у формі застосування та виконання і використання відповідно.

Правозастосовними актами публічного адміністрування названо індивідуальні владні волевиявлення суб'єктів публічного адміністрування, що безпосередньо породжують виникнення, зміну припинення або унеможлиблюють виникнення прав та/ або обов'язків фізичної та юридичної особи. Правозастосовні акти за юридичним змістом поділено на індивідуальні акти управління, адміністративні акти та юрисдикційні акти.

Індивідуальні акти управління визначено як односторонні, владні управлінські рішення уповноваженого суб'єкта, що видаються у зв'язку із необхідністю забезпечення діяльності органів публічної адміністрації. Такими перш за все названо індивідуальні акти у сфері державно-службових відносин, та організації діяльності ОМС. Адміністративні акти доцільно пов'язати перш за все із зовнішньо організаційною діяльністю публічної адміністрації Вони позбавлені такої ознаки як односторонність, оскільки видаються за звернення особи, як правило, про надання державних, в тому числі адміністративних, послуг. Юрисдикційні акти видаються у зв'язку із застосування заходів адміністративної та дисциплінарної відповідальності до фізичних осіб, штрафних (фінансових) санкцій до юридичних осіб, а також за результатами державного нагляду (контролю), розгляду скарг на рішення, дії та бездіяльність суб'єктів владних повноважень. Юрисдикційні акти односторонні та владні рішення суб'єктів публічного адміністрування, однак не носять управлінського характеру. Їх мета, на відміну від актів управління, не визначити спосіб діяльності на майбутнє з метою реалізації поставлених управлінських завдань і цілей, однак вивчити і оцінити ситуацію, що склалася, та прийняти рішення в індивідуально-конкретній справі.

До право реалізаційних актів віднесено акти-волевиявлення та акти-дії, що спрямовані на об'єктивацію виконавчої функції публічної адміністрації у формі використання та виконання норм адміністративного права.

Нормативна конструкція поняття адміністративного договору справила значний вплив на теорію договірної регуляції публічних відносин, під час подальшого вдосконалення якої варто виходити принаймні з двох аксіом: 1) адміністративний договір є лише частиною договірних форм регуляції публічних відносин; 2) публічна адміністрація може діяти як публічно-договірних, так і приватно-договірних формах. Редакція КАСУ 2017 року усунула ряд недоліків попередньої законодавчої дефініції поняття адміністративного договору, в тому числі остаточно зорієнтувала на видову належність адміністративного договору до правових актів публічної адміністрації, встановила єдиною підставою укладення адміністративного договору наявність законодавчого припису, та визначала наявність узгодженого волевиявлення як внутрішньої сторони договору. Такі ознаки нівелюють ряд раніше актуальних ознак адміністративного договору та зорієтували на перегляд таких базових категорій теорії адміністративного договору як мета, предмет та зміст.

Встановлено, що підставами природної класифікації адміністративних договорів варто називати: 1) юридичні властивості адміністративних договорів, за яким доцільно вирізняти нормативні та індивідуальні адміністративні договори; 2) функції у механізмі адміністративно-правового регулювання, що відповідають таким групам адміністративних договорів як: правовстановлюючий, правореалізуючий, деліктний. Інші критерії класифікації, як-то за суб'єктивним складом учасників, характером зв'язків між ними, предметом, каузою, сферою застосування носять штучний, інструментально-допоміжний характер та визначення адекватного обсягу нормативного регулювання процедур укладання та припинення дії, обсягу та змісту гарантій виконання зобов'язань за адміністративним договором.

Проаналізовано підходи до визначення стадії процедури укладання адміністративного договору та запропоновано універсальну модель такої

процедури, що може бути доповнена окремим стадіями і етапами при встановленні спеціального порядку укладання адміністративного договору. До основних стадій процедури укладання адміністративного договору віднесено: 1) підготовчу, тобто прийняття органом публічної адміністрації рішення про акцепт оферти приватного суб'єкта або про адресування пропозиції укладання договору іншому суб'єкту виконання публічно-владних управлінських функцій, на основі аналізу конкретної ситуації, що потребує регулювання у договірній формі в силу приписів законодавства або у зв'язку із наявністю дискреційних повноважень; 2) узгодження умов договору; 3) укладання договору; 4) набуття чинності адміністративним договором; 5) моніторинг стану виконання та оцінка ефективності адміністративних договорів.

Уточнено підходи до визначення видів та систематизації заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративним договором, до яких віднесено: заходи-гарантії, що застосовуються до моменту або одночасно з укладанням адміністративного договору і фактично замінюють собою поняття оперативних заходів, охоронні заходи, що застосовуються у зв'язку із невиконанням або неналежним виконання сторонами умов адміністративного договору, та заходи відновлення, що приводяться в дію з метою відновлення стану справ, що існував до порушення однією зі сторін умов адміністративного договору.

РОЗДІЛ 4.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК САМОСТІЙНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.

4.1. Поняття види та місце інституту «процесуальна форма» в публічному адмініструванні

Під час аналізу сутності та змісту правової форми діяльності публічної адміністрації нами вказувалось на значення адміністративної процедури як системо утворюючої ознаки для формування юридичної конструкції окремого виду правової форми та системи правової форм діяльності публічної адміністрації загалом.

Не зважаючи на обґрунтовану ще у 1968 році В.Д. Сорокиним важливість процесуалізації державного управління (а враховуючи сучасну термінологію науки адміністративного права – публічного адміністрування) як умови встановлення взаємних прав та обов'язків органів державного управління та суб'єктів господарювання, нормування порядку видання НПА, вирішення питань про заохочення у сфері державного управління та розгляду скарг громадян [444, с. 15], наявних чисельних досліджень присвячених проблемам процедурного забезпечення адміністративної діяльності та публічного адміністрування, наука адміністративного права так і не виробила поняття «процедурної форми публічного адміністрування», «процесуальної форми публічного адміністрування», не визначила їх співвідношення та види, не з'ясувала юридичну конструкцію. Відмітимо, що і до сьогодні точяться дискусії щодо співвідношення таких базових понять інституту «процедурна форма

публічного адміністрування», як «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура». Від так, вирішення проблематики процедурної форми публічного адміністрування пропонуємо здійснювати за такими напрямками: 1) з'ясування сутності та змісту інституту «процедурна форма публічного адміністрування»; 2) визначення співвідношення його базових понять, зокрема «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура», «адміністративна дія»; 3) виявлення емпіричної множини суспільних відносин у сфері публічного адміністрування, що потребують процедурної та процесуальної регламентації; 4) формування юридичної конструкції базових понять і категорій інституту «процедурна форма публічного адміністрування».

Питання процедурної форми публічного адміністрування на рівні теорії права намагаються вирішити за допомоги введення в науковий обіг поняття «юридична форма державної діяльності», як комплексної юридичної категорії, що по-перше, забезпечує опосередкування правом різних не правових, однак таких, що вимагають юридичної регламентації суспільних явищ, по-друге, є способом існування і вираження змісту норм матеріального права, що реалізується під час позитивного юридичного процесу, по-третє, характеризується діяльністю суб'єктів правовідносин із дотриманням встановлених правил і процедур [445, с. 36]. Загалом підтримуючий такий підхід і визнаючи його методологічну цінність для формування в межах концепції правової форми публічного адміністрування інституту процедурної форми, вкажемо про хибність сприйняття правової форми як такої, що опосередковує виключно позитивний управлінський процес. Конфлікти, контроль, оскарження, застосування заходів примусу та відповідальності є невід'ємною частиною як процесу управління, так і публічного адміністрування, що в однаковій мірі потребують процедурного забезпечення.

З цього приводу Л.А. Міцкевич зазначає про існування особливих, генетичних зв'язків між формами державного управління та їх процесуальним опосередкуванням. Не випадково, вказує вчена, низка авторів крім традиційних форм управлінської діяльності виокремлювали саме в якості їх різновиду процесуальні форми державного управління, однак такий підхід не отримав значного поширення в літературі [446, с. 167].

Питання процедурної форми юридичної діяльності, в тому числі і суб'єктів владних повноважень починають активно обговорюватись з 50-х років ХХ століття. Перш ніж перейти, до детального вивчення генези та сучасних уявлень про процедурно-процесуальне забезпечення діяльності публічної адміністрації зауважимо про наступне. У нашому дослідженні ми виходитимемо із концепції родово-видових зв'язків понять «юридична процедура» - «юридичний процес», розглядаючи останнє окремим випадком юридичної процедури. Як зазначає В.М. Протасов, юридичний процес є різновидом юридичної процедури, спрямованої на виявлення та реалізацію матеріальних охоронних правовідносин, і визначає наперед особливості його змістовних характеристик, таких як обов'язкова наявність владного суб'єкта, характер опосередкованих заходів, як правило високий рівень нормативної регламентації, а головне – особливий зв'язок з матеріально-правовою регулятивною сферою [447, с. 16; 448, с. 141-142]. Заперечуючи належність юридичного процесу виключно до сфери реалізації охоронної функції права та держави, вкажемо загалом про доцільність сприйняття тих тверджень.

На рівні галузевих юридичних наук, зокрема, адміністративного права, такий підхід сприймається не однозначно, власне, як і протилежні уявлення, що також отримують критику у науковій літературі. Однак, з позицій формальної логіки, зміст поняття «юридичний процес» є набагато ширший ніж «юридична процедура», а його обсяг у пов'язується перш за все із реалізацією судової юрисдикції [449, с. 64; 450, с. 27]. Лише

публічно-правові науки об'єднують у понятті «юридичний процес», як діяльність органів публічної адміністрації, органів державної влади з реалізації регулятивних та правоохоронних функцій, так і правосуддя [451, с. 24]. Однак, пояснення цьому ми наведемо під час аналізу співвідношення таких понять як «адміністративний процес» та «адміністративна процедура», що дозволив виявити їх базові видові ознаки.

Зважаючи на те, що подібні уявлення склались пізніше, ніж усвідомлення науковою спільнотою необхідності ґрунтовного осмислення процедурно-процесуального забезпечення державної діяльності пропонуємо на початку не проводити розмежування між процесом та процедурою у вивченні характеристик дотичного поняття їх правової форми.

Так, М.С. Строгович процесуальну форму визначав як унормовану процесуальним законодавством сукупність умов, необхідних для вчення процесуальних дій [452, с. 60]. Р.Д. Рахунов розумів її, як регламентований правом порядок, принципи і систему процесуальних дій [453, с. 9]. Н.А. Чечина - як встановлену процесуальним законом систему правил здійснення правосуддя [454, с. 45].

А.Д. Бойков та І.І. Карпец вели мову про процесуальну форму як систему і структуру процесуальних інститутів і правил, процедуру та послідовність стадій процесу, умови, способи і строки здійснення процесуальних дій, а також порядок прийняття і оформлення процесуальних рішень [455, с. 121].

Під впливом цих думок сформувалась ідея про процесуальну форму як загально-правову категорію, що відображає сукупність однорідних процедурних вимог, що висуваються до дій учасників процесу та спрямованих на досягнення певного матеріально-правового результату [456, с. 84].

Пізніше таке твердження було конкретизовано через зв'язок із владною діяльністю, сукупність правил здійснення якої покладалось в основу змісту процесуальної форми у цивільному та кримінальному процесі [457, с. 65].

Загалом звернемо увагу на нетотожність понять «юридичного процесу» та «юридичної процесуальної форми», зміст останнього вчені збагачували через вказівку на принципи, загальні правила, умови, способи, вимоги до діяльності учасників процесу.

На сьогодні процесуальна та процедурна форми розглядаються як наукові конструкції, що включають не тільки стадії та етапи конкретного провадження із вирішення юридичної справи.

Зокрема, В. В. Сорокіна зазначає, що процесуальна форма – це нормативно встановлений порядок, правила, вимоги і умови, послідовна процедура здійснення будь-якого виду юридичної діяльності, процесуальний регламент, що не дозволяє суб'єкта права виходити поза межі правового простору [16, с. 38-39]. Процесуальна форма діяльності, продовжує вчена, сприяє законному та обґрунтованому вирішенню юридичної справи, чітко регламентує умови вступу суб'єктів та учасників юридичної діяльності в юридичний процес та вибуття з нього. Процесуальна форма опосередковує, процесуальний режим, провадження та стадії будь якої юридичної діяльності [16, с. 40].

Б.В. Макогон визначає юридичну процесуальну форму як ідеальну модель, що консолідує правила поведінки суб'єктів процесуально-обмежувальних відносин в межах структурованих процедур, стадій і дій, що здійснюються з конкретно-визначеною метою [16, с. 19].

А.І. Ляхова розглядає юридичну процесуальну форму як специфічну наукову конструкцію теорії юридичного процесу, що забезпечує ефективність дослідження процесу як загально-правової категорії, і включає до неї такі елементи як суб'єктивний склад юридичного процесу, процесуальне провадження та юридичну процедуру [458, с. 157].

Нетотожність конструкції процесу та процесуальної форми, процедури та процедурної форми простежується і на рівні спеціально-галузевих досліджень. Так, І.П. Яковлев, вивчаючи форми та методи публічного адміністрування державною митною справою, зазначає про процедурну форму як спосіб внутрішньої організації публічного адміністрування у державній митній справі (і в цілому), який включає диференційовані (різні по детальності) залежно від характеру матеріальних приписів правові процедури та в деяких випадках – позаправові процедури як науково обґрунтовані, узвичаєні або закріплені в офіційний неюридичний спосіб послідовності, що гарантують раціональність адміністрування [29, с. 95].

У попередньому підсумку можемо вказати про відмінність понять юридичної, зокрема, процедури та юридичної процедурної форми, остання завжди є певною ідеальною моделлю майбутнього провадження і включає окрім дій, етапів і стадій, інші елементи. Процедурна форма є елементом концепції теорії правових форм публічного адміністрування, і на емпіричному рівні правової дійсності знаходить прояв у адміністративному процесі, адміністративній процедурі, адміністративному провадженні, адміністративній дії і в той же час утворює каркас поняття «правова форма публічного адміністрування», відображаючи його внутрішню складову, спосіб організації виконання функцій публічного адміністрування, як змісту його правової форми.

Досліджуючи питання процедурної форми публічного адміністрування не можемо не звернути увагу на тезу про відсутність самоцінності процедурної форми, однак її вагоме інструментальне значення як способу забезпечення дотримання прав і свобод громадян у процесі публічного адміністрування, усебічності, об'єктивності, повноти і своєчасності розгляду адміністративних справ, обґрунтованості індивідуальних актів публічної адміністрації, і відповідно, законності її владних велінь [117, с. 145].

Допоміжний, вторинний характер процедурної форми, констатований у спеціально-галузевих дослідженнях, зумовлений класичними уявленнями про співвідношення матеріальних та процесуально-процесуальних норм права. Дійсно, при розгляді правил поведінки загалом обґрунтовано стверджувати про забезпечувальний, вторинний характер процесуальних норм відносно матеріальних. Однак інтегративні та системні властивості правової форми публічного адміністрування, обґрунтовують самостійне, автономне, а подекуди і визначальне відносно правових актів значення процедурної форми. Так, саме процедурна форма публічного адміністрування дозволяє набути юридичних наслідків НПА та індивідуальними правовими актами колегіальних суб'єктів публічного адміністрування, а її недоліки, зумовлюють нікчемність таких правових актів.

Також вкажемо на значення процедурної форми і для укладення адміністративних договорів із приватними суб'єктами, зокрема договору концесії, при укладенні якого процедура оголошення, проведення та визначення результатів конкурсу набуває самостійного значення. Справа в тому, що законодавцем, відповідно до прикінцевих та перехідних положень ЗУ «Про концесію» [459, с. 18] ст. 19 КАС України, ст. 20 Господарського процесуального кодексу України, розмежовано галузеву належність правовідносин пов'язаних із застосування названої договірної форми. Так, відносини, що складаються під час укладання, зміни, розірвання та виконання концесійних договорів [449, с. 54], віднесено до господарсько-правових, а, відносини, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера у межах реалізації форм державно-приватного партнерства, визнано публічно-правовими та віднесено до юрисдикції адміністративних судів [81, с. 62]. Відповідно, діяльність публічної адміністрації, об'єктивована у процедурній формі, є самостійним предметом оскарження, що свідчить, зважаючи на приписи

ст.. 5 КАС України, про її здатність безпосередньо викликати правові наслідки для приватних осіб у публічно-правовій сфері.

Визнання наявності та значимості процесуальної форми зумовлює необхідність її вірного термінування у діяльності публічної адміністрації. Так, одні процесуальні форми мають чітко простежувану стадійність, визначений перелік учасників, порядок подання та розгляду доказів у справі, інші являють собою сукупність дій, які самі по собі не мають юридичного значення, однак в результаті яких створюється матеріальна форма публічного адміністрування (наприклад, здійснення державного нагляду (контролю), прийняття нормативних актів управління тощо), треті - займають проміжне місце, оскільки містять певний перелік послідовно здійснюваних дій, що самі по собі є юридичним фактом для вчинення інших дій (наприклад, внесення відомостей до реєстрів, розгляд звернень громадян, надання адміністративних послуг, прийняття податкових повідомлень-рішень, податкових вимог, застосування адміністративного арешту майна тощо)

Сучасна наука адміністративного процесуального права оперує принаймні трьома поняттями: «адміністративний процес», «адміністративне провадження», «адміністративна процедура», однак їх зміст та співвідношення і досі є предметом дискусій.

Так у першому монографічному дослідженні проблем адміністративного процесу, проведеного О. Кузьменко вказано, що процес – це сукупність проваджень. При чому процес – поняття широке, яке охоплює юридичну частину діяльності публічної адміністрації, а провадження – це вже діяльність, пов'язана з вирішенням певної, порівняно вузької групи однорідних справ [460, с. 132]. Тобто, адміністративний процес складають певні види адміністративних проваджень.

На підставі аналізу наукових поглядів на зміст та співвідношення понять «процес» та «процедура», що склались в науці адміністративного

права, Д. В. Сущенко констатує, що їх кореляція та змістовне наповнення залежить від тієї концепції адміністративного процесу, якої притримується науковець при проведенні наукового дослідження у сфері адміністративного процесу (юрисдикційної, управлінської та судочинної). Деякі науковці стверджують, що під процедура є різновидом процесу, інші вважають терміни «процедура» та «процес» тотожними об'єктами юридичної дійсності і застосують обидві дефініції як синоніми. Прихильники юрисдикційної концепції адміністративного процесу, розуміють під поняттям «процедура» діяльність компетентних суб'єктів владних повноважень щодо реалізації позитивно-управлінських функцій, а процес пов'язують насамперед із виданням юрисдикційних індивідуальних актів. Прихильниками управлінської концепції щодо поняття «процес» зазначається, що останній має у своєму складі два різновиди: юрисдикційні та адміністративні процедури [461, с. 171; 462, с. 41].

У працях [376, с. 110-111, 114-115; 463, с. 190] заперечується щодо використання терміну «адміністративний процес», для позначення діяльності публічної адміністрації, враховуючи вживаність терміну «процес» в інших галузях процесуального права для термінування діяльності судів зі здійснення правосуддя. Тому процесуальну форму діяльності публічної адміністрації пропонуються визначати через поняття «адміністративна процедура». Такий підхід сформовано ще з радянських часів і працях В. О. Тарасова, який вказував, що процесуальною формою діяльності зазвичай користуються судові органи, діяльність інших органів держави вміщує тільки певні риси процесу, від так для її процесуального моменту правильніше вживати термін «процедура» [464, с. 150].

Підхід щодо термінологічного розмежування діяльності органів публічної адміністрації та адміністративних судів підтримує і Р. Миронюк. Вчений відзначає, що: «судовий розгляд справ адміністративної юрисдикції та правозастосовна діяльність суб'єктів публічної адміністрації є настільки різними явищами, що не можуть визначатися за допомогою

одного і того ж терміна, навіть якщо до нього додають прикметники, що відображатимуть функціональну належність: судовий, управлінський, правоустановчий, деліктний. Відповідно, кожен з названих видів діяльності має отримати властиву тільки йому назву, яка б не викликала жодного різночитання і була б чіткою та однозначною» [465, с. 4-5; 467, с. 287,].

Погоджуючись із необхідністю відмінного термінологічного позначення діяльності публічної адміністрації та судів вкажемо на недоцільність повної відмови від використання словосполучення «адміністративний процес» щодо діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Справа в тому, що адміністративний процес як різновид юридичної процесуальної форми володіє категоріальним статусом, та дозволяє усвідомити властивості окремих видів діяльності публічної адміністрації, встановити межі адміністративно-правового регулювання публічних відносин, визначити обсяг дискреції у прийнятті процесуальних та управлінських рішень [466, с. 112].

Так, О. Миколенко обґрунтовує, що адміністративно-процесуальна форма властива не лише діяльності судів, щодо розгляду публічних спорів у порядку, передбаченому КАС України однак і іншим видам діяльності, зокрема провадженню у справах про адміністративні правопорушення, виконання рішень судів та інших органів (посадових) осіб в примусовому порядку, реалізації контрольно-наглядових повноважень, розгляду справ про дисциплінарні проступки [467, с. 170-175].

Н.Б. Писаренко досліджуючи проблеми співвідношення адміністративного процесу та адміністративного судочинства, визнає доцільність застосування презентованої ще у 1985 році концепції юридичного процесу як правової форми діяльності, що завжди пов'язана з розглядом юридичних справ, предметом яких є правопорушення або спір про право [468, с. 53]. Відповідно, процесуальна форма властива тій

частині діяльності публічної адміністрації, що пов'язана із розглядом справ про порушення норм чинного законодавства.

Н. Писаренко цілком обґрунтовано розширює коло юридичних справ, розглядуваних за правилами адміністративного процесу. На думку вченої про конфлікти як про факти, що зумовлюють таку діяльність, як адміністративний процес, йдеться тільки у трьох випадках – у разі скоєння адміністративних правопорушень, учинення особами, що перебувають на публічній службі, дисциплінарних проступків, а також при виникненні суперечок між фізичними або юридичними особами та суб'єктами владних повноважень, розв'язання яких відбудуватиметься в позасудовому порядку. Тільки в останньому з цих випадків правила адміністративного процесу мають бути прилаштовані до оцінки рішень, дій чи бездіяльності представників влади [469, с. 216], що здійснюється в порядку адміністративного судочинства в усіх інших випадках адміністративний процес є самостійним видом процесуальної форми, відмінним від судочинства як формою відправлення правосуддя.

На автономність адміністративно-процесуальної форми публічного адміністрування відносно адміністративно-процесуальної форми діяльності адміністративних судів орієнтують і норми чинного законодавства. Так, розгляд справ про адміністративні правопорушення і справ про порушення митних правил здійснюється як органами публічної адміністрації, так і судами за правилами, визначеними адміністративним законодавством. (стаття 213 КУпАП [148, с. 243], стаття 522 МК України [316, с. 147]). При чому судове оскарження постанов по справам про адміністративні правопорушення та у справах про порушення митних правил, винесені органами публічної адміністрації здійснюється у порядку адміністративного судочинства, а оскарження названих постанов, винесених судами – за правилами КУпАП.

Такий детальний розгляд активностей публічної адміністрації що можуть і повинні отримати саме процесуальну форму, пов'язаний з її

властивостями. Як справедливо зазначав В.О. Тарасов, у термінах «процедура» та «процес» різниця полягає не лише в термінології, а й у формі, в якій має бути розв'язано в конкретну справу [464, с. 40]. На думку ж В. Д. Сущенка, саме форма, а не види відносин, що підлягають, регулюванню становитимуть відмінності між процедурою та процесом [462, с. 64]. З цією тезою погодимось лише частково. Якщо вести мову про галузеву належність відносно, то підхід дослідника залишається справедливим. Однак, якщо розглядати конкретно-галузеві види відносин, то саме їх зміст визначатиме різновид юридичної процедурної форми: адміністративно-процесуальну чи адміністративно-процедурну.

О. І. Миколенком було узагальнено видові особливості адміністративно-процесуальної форми, для якої характерним є наявність чітко окреслених стадії та визначення адміністративно-процесуальними нормами моменту їх початку та закінчення, кола учасників та їх процесуальний статус на кожній стадії [470, с. 170]. Доповнимо цей перелік і такою ознакою як наявність та обов'язковість створення актів-документів як юридичних фактів для початку та закінчення певної стадії.

Звернемо увагу і на підхід В.В. Сорокіної [16, с. 7], якою вказано, що процесуальне провадження, як окреме і автономне явище відносно юридичного процесу, включає в себе процесуальні правовідносини, процесуальне доказування та процесуальні акти-документи. Процесуальне провадження – це системне утворення, комплекс взаємопов'язаних та взаємно обмовлених дій, через вчинення яких уповноважені суб'єкти в межах компетенції і у встановленій процедурі шляхом доказування встановлюють фактичні обставини юридичної справи і приймають відповідне рішення, що фіксується в офіційних актах-документах [16, с. 7]. Підхід дослідниці дозволяє доповнити підходи до відмінності адміністративно-процесуальної та адміністративно-процедурної процедури. Так, обов'язковим елементом процесуальної форми є процедура доказування, в той час як процедура такою ознакою не володіє.

Можемо констатувати, що адміністративно-процесуальної форми потребуватимуть ті категорії адміністративних справ, вирішення яких вимагає доказування обставин справи. Від так загалом логічними є пропозиції вчених щодо конфліктної природи юридичних справ, вирішення яких здійснюється у процесуальній формі. Відповідно, вкажемо на необхідність віднесення до адміністративно-процесуальних проваджень і розгляд справ про порушення законодавства про захист економічної конкуренції, розгляд справ про правопорушення у сфері містобудівної діяльності, які вже отримали процесуальну форму та констатуємо нагальність встановлення процесуальної форми для застосування штрафних (фінансових) санкцій за порушення податкового законодавства, порядку застосування реєстраторів розрахункових операцій, порушення законодавства у сфері виробництва та обігу спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів, а також штрафів за порушення законодавства про працю та зайнятість населення [466, с. 116].

Підкреслимо, що ознаки адміністративного процесу не властиві адміністративній процедурі, особливо в частині наявності чітко окреслених стадій. Зокрема, Л.А. Міцкевич, пропонує пов'язувати поняття «процес» із послідовністю та циклічністю певних етапів (фаз), а поняття «процедура» із переліком та послідовністю дій (операцій) за допомогою яких здійснюється управлінський процес [446, с. 47].

Серед класичних визначень адміністративної процедури зустрічаємо твердження про її сутність як встановленого законодавством порядку розгляду і вирішення адміністративної (індивідуально-конкретної) справи [270, с. 56-57; 1, с. 220]. Враховуючи те, що і адміністративне провадження визначається як певна єдність послідовно здійснюваних дій і процедур спрямованих на розгляд і вирішення індивідуально-конкретних справ [259, с. 501] об'єктивно постає питання про їх співвідношення.

Так, низка вчених та дослідників вказують на статичну природу адміністративної процедури [20, с. 249; 109, с. 198; 471, с. 14; 472, с. 173–

174, 473, с. 141], розуміючи її як певну модель провадження, а адміністративного провадження як власне розгляд і вирішення окремої справи, тобто конкретної активної діяльності суб'єкта публічної адміністрації. Такий підхід відображено у проектах НПА [474, с. 21; 475, с. 23; 475, с. 13; 476, с. 3-5], якими пропонується врегулювати питання процедурної форм діяльності публічної адміністрації, однак отримував критику від Головного науково-експертного управління ВР України [477, с. 29]

В свою чергу О. Миколенко заперечує проти розуміння процедури виключно як статичного явища. Вчений вказує, що процедура завжди знаходиться у динаміці, але ця динаміка відбувається не хаотично, а за певним алгоритмом. Від так, адміністративна процедура залишається послідовністю дій, об'єднаних спільною метою, тобто поняттям «динамічним», але, як і будь-яка дія, набуває свого розвитку у поняттях «статичних» [470, с. 236]. Такий підхід виключає необхідність застосування терміну «адміністративне провадження», і орієнтує а заміну його терміном «адміністративна процедура».

Інший підхід щодо співвідношення понять «процес», «провадження», «процедура» презентовано А.І. Ляховою. Зважаючи на сформовані дослідницею уявлення про співвідношення елементів юридичної процесуальної форми, адміністративне провадження є критерієм розмежування правової форми діяльності публічної адміністрації залежно від предмету юридичної справи. Адміністративне провадження є комплексом взаємопов'язаних процесуально-процедурних дій, які утворюють певну сукупність процесуальних правовідносин, способів здійснення процесуальної діяльності та процесуально оформлених результатів (офіційних документів) [458, с. 43]. А адміністративна процедура – розглядається обов'язковим елементом процесуальної форми [458, с. 43]. Аналогічну думку висловлює О.А. Дягтерева: адміністративна процедура є змістом адміністративно-

процесуальної форми, виражає характер юридичної діяльності суб'єктів спрямованої на досягнення нормативно передбаченого результату. Адміністративна процедура – це елемент адміністративно-процесуального режиму [209, с. 64], тобто сутністю іншого роду.

Розуміючи складність вирішення проблематики співвідношення процедури та провадження навіть на рівні теорії права, зауважимо про онтологічні відмінності понятійних рядів «адміністративний процес» - «адміністративне провадження» - «адміністративна процедура» та «адміністративно-процесуальна форма» - «адміністративно-процедурна форма». Це сутності різних площин праворозуміння. Перший понятійний ряд належить до фактичного, суцього і відображає конкретну послідовність актів-дій. Якщо така послідовність об'єднана у етапи та стадії, які здійснюються циклічно, стадійно, за певними фазами, то мова іде про поняттям «адміністративного процесу». Якщо ж акти-дії здійснюються за певним алгоритмом, послідовністю, однак не об'єднані у відносно автономні етапи та стадії, то доцільно говорити про поняття «адміністративна процедура». Значення стадій та етапів для змісту адміністративного процесу полягає їх відносній автономності та можливості досягти певних юридично значимих результатів по завершенні кожного з них. В адміністративній процедурі виділення етапів та стадій можливе лише для усвідомлення послідовності дій, а юридичний результат досягається лише по завершенню виконання всіх передбачених її структурою дій. В цьому доцільно вбачати ще одну відмінність між поняттями «адміністративний процес» та «адміністративна процедура». Вони обидва є «динамічними» утвореннями, однак адміністративний процес в силу наявності стадій може продукувати юридичний результат і до завершення остаточного розгляду і вирішення справи, його елементи (стадії та етапи) здатні самостійно зумовлювати настання юридично значимих результатів. Зі свого боку, адміністративна процедура може здатна викликати юридичний наслідок лише на кінцевому етапі реалізації,

як цілісне правове явище. Адміністративне провадження у цій триаді термінів позначає відмінність конкретної сукупності дій адміністративної процедури та етапів і стадій адміністративного процесу залежно від предмету адміністративної справи.

У попередній публікаціях нами зазначалось про перспективність визнання адміністративного провадження сукупністю певних адміністративних процедур, що сприятиме більшій прозорості та зрозумілості діяльності органів публічної адміністрації, реалізації принципу юридичної визначеності, підвищення рівня обізнаності громадян про свої права і обов'язки у відносинах із публічною адміністрацією [209, с. 65], що однак не означає втрату адміністративної процедури ознак самостійного явища юридичної дійсності. Адміністративне провадження здатне включати конструкцію адміністративної процедури з метою досягнення учасниками відносин публічного адміністрування нормативно встановленого результату адміністративного процесу.

Понятійний ряд «адміністративно-процесуальна форма» - «адміністративно-процедурна форма» віднесено до сфери «належного», тобто ідеальної моделі, наукової конструкції діяльності судів зі здійснення правосуддя та публічної адміністрації з реалізації покладених на неї функцій та завдань, відповідно. Це наукові абстракції вищого рівня, що узагальнюють, систематизують усі елементи юридичної діяльності, їх обсяг буде значно ширшим від звичайного переліку актів-дій і може бути розкритий лише через формування їх юридичної конструкції

Для позначення форми юридичної діяльності публічної адміністрації як ми пропонуємо вживати термін «адміністративно-процедурна форма», що однак не означатиме відмови від елементів форми процесуальної для юрисдикційної діяльності публічної адміністрації, яку пропонуємо позначати терміном «адміністративне провадження». Від так у концепції правових форм публічного адміністрування термінологічно

вірним вважатимемо застосування понять: «адміністративні процедури розгляду звернень громадян», «процедури надання адміністративних послуг», «процедури розгляду звернень громадян», «процедура застосування адміністративного арешту майна», «процедура позбавлення ліцензії» однак «провадження у правах про адміністративні провадження», «провадження у справах про захист економічної конкуренції», «контрольно-наглядове провадження» тощо.

На сьогодні переважною є думка про опосередкування адміністративною процедурою позитивної управлінської діяльності, що спрямована на забезпечення прав і свобод фізичних осіб, законних інтересів юридичних осіб. У таких відносинах, зазначає Д.В. Сущенко, суб'єкт владних повноважень є організатором, який забезпечує реалізацію у публічному управлінні прав чи зобов'язань зацікавленої особи, що передбачені певними матеріально-правовими положеннями [462, с. 43]. Не можемо погодитись із таким тлумаченням адміністративної процедури зважаючи на те, що наведені змістовні ознаки дозволяють віднести до адміністративних процедур лише ті, що пов'язані із наданням адміністративних та інших державних послуг публічною адміністрацією, і вимагають виключити з його обсягу процедури, пов'язані, наприклад, із укладенням адміністративних договорів. Крім того саме призначення адміністративної процедури – вирішення індивідуально-конкретної справи вимагає виконання публічною адміністрацією ролі арбітра, особливо у відносинах щодо оскарження рішень, дій та бездіяльності, підпорядкованих територіальних органів (підлеглих посадових і службових осіб).

Характеристика адміністративної процедури як такої, що регулює порядок втілення в життя правозастосовної діяльності [458, с. 43] не дозволяє застосовувати її відносно таких індивідуальних актів як індивідуальні податкові та митній консультації, попередні рішення у митній справі тощо, які за своїми ознаками з одного боку повністю

відповідають предмету регулювання адміністративної процедури, а з іншого не є правозастосовними актами. Більше того поза увагою залишаються так звані «втручальні» провадження: контроль, нагляд, моніторинг, застосування заходів адміністративного та дисциплінарного примусу. Від так, концепт адміністративної процедури сформований у сучасній науці адміністративного права та запропонований до об'єктивації у нормах адміністративного права вимагає суттєвого перегляду та оновлення.

Підкреслимо, що ми не пов'язуємо поняття «адміністративна процедура» виключно із позитивною діяльністю публічної адміністрації, її призначення у терміносистемі науки адміністративного права відмежувати послідовність дій, як цілісного утворення, що у сукупності здатні спричинити юридичний наслідок, від сукупності дій, об'єднаних у етапи та стадії з метою з'ясування та доведення фактичних обставин справи, здатних на кожному такому етапі (стадії) зумовлювати настання юридично-значимого результату – «адміністративного провадження».

З'ясувавши поняття, ознаки та співвідношення базових понять інституту «процесуальна форма» у публічному адмініструванні, необхідно проаналізувати емпіричну множинність його проявів. Так, класик теорії юридичної процедурної форми В.М. Горшеньов вказував на правотворчу, правозастосовну, засновницьку (у сучасній термінології – структурну (прим. авторки) та контрольну юридичні форми [468, с. 7].

У сучасній теорії права розрізняють, як правило, правотворчу, право виконавчу або право реалізаційну та правоохоронні процесуальні форми. Іноді цей перелік доповнюють і договірною процедурною формою [247, с. 337]. Найбільш широкий перелік процесуально-процедурних форм презентовано Г.О. Борисовим, який до таких форм відносить: правотворчу, правозастосовну, контрольну, наглядову, структурну, офіційну та інтерпретаційну [478, с. 182].

Систематизуючи наведені підходи та зважаючи на аналіз чинного законодавства, констатуємо доцільність та необхідність серед видів процедурних форм публічного адміністрування розрізняти: 1) нормотворчу; 2) правозастосовну; 3) компетенційну; 4) структурну; 5) контрольню-наглядову; 6) правоохоронну; 7) адміністративно-договірну; 8) інтерпретаційну; 9) інформаційно-аналітичну різновиди процедурної форми публічного адміністрування.

Також останніми роками у доктрині адміністративного права країн-СНД з'являються обґрунтування необхідності введення в науково-практичний обіг терміну «управлінська процедура», який пропонують розуміти як орієнтований на досягнення конкретного правового результату, ієрархічно побудований динамічний порядок здійснення управлінських дій, що структурно представлений послідовно вчинюваних актів поведінки, врегульованих нормами адміністративного права [219, с. 136], спосіб здійснення державної діяльності, якій отримує розвиток під час заснованого і спрямованого на реалізацію НПА процесу здійснення органами публічної адміністрації функцій з надання адміністративних послуг відповідно до встановлених адміністративних процедур та регламентів [219, с. 445].

Правоуправлінську процедурну форму пов'язують виключно із позитивною діяльністю публічної адміністрації. Загалом підтримуючи підхід щодо відокремлення в якості самостійного виду процедурної форми управлінської діяльності публічної адміністрації, вкажемо про недоцільність включення до її обсягу діяльності з надання адміністративних послуг, що фактично за змістом є різновидом заявного провадження і в силу особливостей процедурної форми набуває значення для належної набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [479, с. 6-7]. Власне, і нормативна дефініція адміністративної послуги як результату здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або

юридичної особи [479, с. 6-7] орієнтує на її визначення особливою процедурною формою правозастосування публічної адміністрації.

Від так зазначений вище перелік процедурних форм публічного адміністрування пропонуємо доповнити і правоуправлінською, якою опосередковуватимуться державно-службові відносини та відносини взаємодії органів публічного адміністрування та заявну, що відобразатиме процедури надання адміністративних послуг.

Вважаємо за необхідне надати коротку характеристику кожному з виявлених видів процедурної форми публічного адміністрування з метою уточнення їх змісту та і подальшому визначення універсальною юридичної конструкції.

Нормотворча процедура публічного адміністрування пов'язана із розробкою, погодженням та легітимацію вироблених у результаті виконання функцій з формування державної політики у певних сферах суспільного життя правил поведінки. Зазначимо, що нормотворча форм публічного адміністрування наразі є достатньо врегульованої на рівні КМУ, щодо міністерств та ЦОВВ – потребує подальшого вдосконалення. Ще раз зауважимо, що функція нормотворення притаманна найперше КМУ та міністерствам, а у локальній нормотворчості – ОМС та органам професійного самоврядування, що потребує уніфікації вимог та їх легітимації у АПК. Окремо зазначимо про необхідність встановлення загальних правил відомчої нормотворчоті ЦОВВ.

Правозастосовна форма є найбільш розповсюдженою у практиці діяльності публічної адміністрації. Правозастосовна форма не включає провадження із застосування санкцій норм адміністративного та інших галузей права (митного, податкового, земельного, службового тощо) і пов'язана виключно із позитивним провадженням, зокрема, застосуванням заохочень, наданням адміністративних послуг, актами-діями.

Компетенційна форма пов'язана із видання правореалізаційних актів, тобто реалізацією правообов'язку публічної адміністрації по вчиненню дій

із подання позову та подання до адміністративного суду у випадках встановлених законом, запитів про отримання інформації, в тому числі податкової тощо.

Структурна адміністративно-процедурна форма об'єктивує такі види активності як проведення слухань, засідання комісій (конкурсних, дисциплінарних, атестаційних, акредитаційних) та колегіальних органів публічної адміністрації, утворення, реорганізацію, ліквідацію органів публічної адміністрації.

Контрольно-наглядова форма об'єднуватиме усі види проваджень щодо здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, податкового, митного контролю, контролю у сфері трудових відносин та охорони праці, державного фінансового моніторингу тощо. Нагальним питанням є визначення загальних правил та систематизація процедурних норм, що регламентуються усі види контролю в єдиному НПА. Галузеве законодавство, наприклад ПК України, МК України, повинні деталізувати виключно матеріальні норми, наприклад, перелік документів, що можуть бути використані для формування висновків під час проведення перевірок, уточнювати та деталізувати підстави для призначення позапланових перевірок або вжиття інших заходів контролю, визначати які із встановлених форм контролю, можуть бути використані у конкретних правовідносинах (наприклад – у податкових відносинах – фактична перевірка та хронометраж, у митних – особистий огляд тощо). Систематизація загальним вимог до державного контролю (учасників, підстав) та його можливі форми повинна бути здійснена у матеріальному адміністративному законодавстві, питання послідовності та строків вчинення дій - у процедурному.

Правоохоронна адміністративна процедура є особливим різновидом правозастосування з метою охорони правопорядку і громадської безпеки, реального захисту шляхом припинення порушення та відновлення

порушених прав і свобод людини і громадянина, створення необхідних і достатніх умов для доступу приватних суб'єктів до правосуддя [445, с. 69].

Юрисдикційна форма реалізується у тих випадках коли орган публічної адміністрації стає арбітром у відносинах із юридичними та фізичними особами, що вимагає вивчити та довести усі обставини справи та прийняти конкретне рішення про права і обов'язки особи. У ній здійснюється притягнення порушників до адміністративної, фінансової, дисциплінарної відповідальності, розгляд і вирішення скарг громадян, підприємств, установ, організацій на рішення, дії, бездіяльність посадових і службових осіб органів публічної адміністрації

Адміністративно-договірна форма пов'язана із укладенням, виконанням, розірвання адміністративних договорів, інтерпретаційна – наданням органами публічної адміністрації індивідуальних та узагальнюючих консультацій та попередніх рішень у податковій та митній сфері.

Інформаційно-аналітична процедурна форма є достатньо новим видом юридичної діяльності публічної адміністрації, і тривалий час визнавалось її існування лише у внутрішньо-організаційних відносинах. До її проявів віднесемо: оприлюднення публічної інформації, надання відповідей на запит про отримання публічної інформації, включення відомостей до інформаційно-аналітичних баз даних, їх обробка та використання під час прийняття управлінських рішень.

Правоуправлінська форма фіксує процедурні аспекти державно-службових відносин, служби в органах місцевого самоврядування та відносини взаємодії органів публічного адміністрування, розробки, прийняття управлінських рішень та їх реалізації у внутрішньо-управлінських відносинах, заявна - відображатиме процедури надання адміністративних послуг.

Кожна з наведених видів адміністративно-процедурних форм достатньо ґрунтовно досліджена на загально- та спеціально-галузевому

рівня, однак з позицій «фактичного», як емпіричний та об'єктивно існуючий у законодавстві перелік та послідовність дій публічної адміністрації. Ми не ставимо собі за мету з'ясувати особливості кожного з названих видів адміністративно-процедурних форм, навпаки, виявивши особливості «конкретного» спробуємо вивести «абстрактне» - юридичну конструкцію адміністративно-процедурної форми.

В.Б. Макогон зазначає, що юридична процесуальна форма володіє ознаками системності відповідно може сприйматись як юридична конструкція, що відображає складну систему встановлених правом суспільних відносин, юридичних фактів і їх елементів [480, с. 18].

Як зазначає В.М. Протасов принципово важливою ознакою юридичної процедури є наявність наперед встановленої моделі (програми), відповідно до якої така процедура втілюється в життя. Узагальнено така модель може бути представлена певним порядком, послідовністю дій, алгоритмом, реалізація якого повинна привести до бажаних результатів [447, с. 19]. Однак, адміністративно-процедурна форма не обмежена лише переліком дій учасників відносин публічного адміністрування.

Так, стосовно юридичної конструкції управлінських процедур визнають необхідність існування таких елементів як: суб'єкти, предмет, зміст, принципи, на яких засновані всі управлінські процедури [219, с. 78], Суб'єктний склад визнають невід'ємним елементом юридичної процесуальної форми та вказують, що правові норм, якими визначено сферу відповідальності, компетенцію та владні повноваження посадових осіб ОВВ, ОМС, порядок призначення та обрання суб'єкта юридичного процесу на посаду, є нормами процесуального права [458, с. 78]. Також у адміністративній процедурі пропонується деталізувати перелік (найменування посад) посадових осіб органів публічної адміністрації, які уповноважені вчинювати ті чи інші дії [313, с. 23-24].

Погоджуючись із необхідністю детального врегулювання правового статусу владного учасника адміністративної процедури, вкажемо на недостатність такої нормативної регламентації. Так, в Методології проведення антикорупційної експертизи, затвердженій Наказом Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 (далі – Методологія) вказано на необхідність опису в конкретній адміністративній процедурі права та обов'язків її учасників [207, с. 36]. Нами також зазначалось, що адміністративна процедура крім порядку дій учасників відносин публічного адміністрування, визначає також їх права і обов'язки та підстави (юридичні факти) їх реалізації [471, с. 14].

Автори найновішого навчального видання з адміністративного права, значну увагу приділяють правовому статусу учасників адміністративної процедури: адміністративного органу, адресату (заявнику), заінтересованій особі, представництву в адміністративній процедурі [3, с. 362].

Від так елементом юридичної конструкції адміністративно-процедурної форми варто назвати її учасників, стосовно яких у законодавстві повинно бути визначено: уповноважених на здійснення процедурних дій посадових осіб, адміністративно-процедурний статус (права та обов'язки) владних та невлadних учасників, юридичні факти з якими пов'язується набуття ними такого статусу.

Сутність адміністративно-процесуальної форми вбачають у детальній регламентації поведінки суб'єктів процесуальних правовідносин за такими напрямками: 1) зміст такої поведінки; 2) послідовність вчинення юридично значимих дій; 3) умови вчинення чи не вчинення таких дій [481, с. 362]

Зі свого боку до юридичного механізму здійснення адміністративно-правових дій включають: 1) зміст і межі вчинення адміністративно-правових дій; 2) юридичні процедури вчинення адміністративно-правових

дій; 3) юридичні наслідки вчинення адміністративно-правових дій або відмов у їх вчиненні [313, с. 23-24].

Погодимось із необхідністю визначення умов та юридичних наслідків, як вчинення, так і не вчинення процедурних дій. За такого підходу категорія бездіяльності у адміністративній процедурі отримує нормативну фіксацію, дозволяє визначити її межі і наслідки.

У Методології зазначено про необхідність нормативної регламентації: стадій та етапів здійснення процедурних дій, види проміжних та підсумкових рішень, що приймаються в рамках процедури або за висновками, зробленими за результатами її застосування, і вимог до них [207, с. 23-24]. Вкажемо, що така детальна регламентація змісту поведінки учасників адміністративної процедури є надмірною і загалом може бути розроблена щодо діяльності владного учасника адміністративної процедури у відомчих НПА. Достатньо обмежитись описом конкретних дій, вимог до їх вчинення, за необхідності фіксації в актах-документах або електронних реєстрах, та послідовності здійснення. Зважаючи на вище викладене необхідним і встановлення юридичних фактів для вчинення / не вчинення процедурної дії та юридичні наслідки такої поведінки

Також погодимось із необхідністю опису юридичного факту (фактичного складу), з яким пов'язується застосування процедури [207, с. 23-24], та її початок [113, с. 23-24], строків вчинення як конкретних процедурних дій так і завершення адміністративної процедури [448, с. 23-24; 483, с. 22].

Таким чином можемо стверджувати, що елементами юридичної конструкції адміністративно-процедурної форми є: 1) юридичні факти, з якими пов'язується необхідність застосування адміністративної процедури, її початок, здійснення інших процедурних дій, набуття суб'єктами владних повноважень та приватними особами адміністративно-процедурного статусу; 2) учасники (визначення уповноважених на

здійснення процедурних дій посадових осіб, встановлення адміністративно-процедурного статусу (права та обов'язків) владних та невладних її учасників, можливість участь осіб, що сприяють провадженню у справі, межі їх участі та підстави залучення); 3) види та послідовність здійснення процедурних дій; 4) строки (початку та завершення адміністративної процедури загалом та вчинення конкретних процедурних дій); 5) юридичні наслідки вчинення або не вчинення процедурних дій.

Нормативна конструкція адміністративної процедури повинна включати: юридичний факт, з яким пов'язується її початок, адміністративно-процедурні статуси її учасників, види, послідовність і строки здійснення процедурних дій, види та підстави прийняття проміжних і підсумкових рішень

Встановлення та уніфікація елементів кожного з видів адміністративної процедури є об'єктивною необхідністю та вимогою загальноновизнаних принципів належного урядування.

У підсумку вивчення адміністративно-процедурної форми публічного адміністрування вкажемо на її особливий прояв – автоматичну адміністративну процедуру.

Діджиталізація процесів публічного управління, прагнення до усунення корупційних ризиків за рахунок зменшення безпосередньої взаємодії посадових осіб публічної адміністрації із фізичними особами, приводить до всезростаючої ролі нового явища - автоматичних правових механізмів-наслідків, на існування яких одним із перших звернули увагу І.П. Яковлев [29, с. 33] та Ю.М. Медведєв [117, с. 54]. Якщо перший розглядає їх як форму публічного адміністрування державною митною справою [29, с. 150], то другий – як метод публічного адміністрування в сфері податкової діяльності держави [29, с. 160]. Автоматичні (автоматизовані) правові наслідки пов'язуються авторами із практичною реалізацією принципу мовчазної згоди. [29, с. 150, 160].

Визнання формою адміністрування нині невольових автоматичних правових наслідків залежить від їх оцінки на предмет відповідності змісту «публічне адміністрування». Як зазначає І.П. Яковлев, первинно, уявляється вірним визнання правових наслідків швидше складовою механізмом правового регулювання, ніж формою публічного адміністрування, однак реальний впорядковувачий вплив на публічне адміністрування та юридична значущість дозволяють припустити усвідомленість, а отже і цілеспрямованість, автоматичних наслідків, що є безумовною ознакою адміністрування [29, с. 151].

Цікавими є і погляди дослідника на специфіку вольової складової, яку можна екстраполювати на систему електронного врядування. Зокрема вказується, що вольова складова мовчазної згоди має місце, але походить не від безпосередньої сторони владної взаємодії, як у випадку із автоматичною фіксацією порушення правил дорожнього руху, де вольова складова його вочевидь втілюється не в кожному випадку спрацювання техніки, а в ініціативному налагодженні автоматичної системи.

Відповідно і вольова складова автоматичних правових наслідків знаходитиме прояв у правовому закріпленні їх видів та підстав настання [484, с. 36].

Нами було підтримано термінологічне позначення такого виду правової форми публічного адміністрування, однак зважаючи на отримані результати дослідження адміністративно-процедурної форми, змісту та співвідношення її базових категорій пропонуємо для позначення такого способу об'єктивації діяльності публічної адміністрації вживати термін «автоматична адміністративна процедура», що узгоджується із запропонованим нами концептом поділу правових форм публічного адміністрування на правові акти та адміністративні процедури. Дійсно, навряд чи автоматичні правові наслідки є видом правового акта як вольового рішення владного суб'єкта, однак можуть розглядатись як специфічна процедурна форма реалізації прав і забезпечення виконання

обов'язків як фізичними та юридичними особами, так і публічною адміністрацією.

У підрозділі 2.3. нами було вказано на двовекторність автоматичних адміністративних процедур, які використовуються як для захисту невлadних суб'єктів від бездіяльності суб'єктів публічного адміністрування, безперешкодної реалізації їх прав (наприклад, згідно з ч. 7 ст. 54 МК України якщо митний орган не може аргументовано довести, що заявлено неповні та/або недостовірні відомості про митну вартість товарів, митна вартість вважається визнаною автоматично) [316, с. 98], так і для застосування заходів адміністративного припинення у випадку порушення своїх обов'язків юридичними та фізичними особами.

Звернемо увагу на ще один вид автоматичної адміністративної процедури – виконання митних формальностей автоматизованою системою митного оформлення (далі – АС МО) в автоматичному режимі. Зокрема, ч. 3 ст. 246 та Ч. 4 ст. 248 МК України унормовують, що у випадку відсутності необхідності участі посадової особи у виконанні митних формальностей, таке дії щодо митного оформлення виконуються АС МО в автоматичному режимі [316, с. 98]. Додамо, що і власне рішення про необхідність участі посадової особи митного органу у виконанні митних формальностей приймається автоматично АС МО.

Відповідно юридичний наслідок виникає поза безпосереднім волевиявленням посадової особи публічної адміністрації та не пов'язаний із реалізацією принципу мовчазної згоди або застосуванням заходів примусу.

У вивченні юридичної природи автоматичних адміністративних процедур та формуванні їх поняття важливо встановити їх родові поняття. Вважаємо, що такою варто визнати акт-дію, оскільки в будь-якому випадку такі процедури спрямовані на настання права або виникнення обов'язку здійснювати певні фактичні дії або утримуватись від їх вчинення: розпоряджатися товарами, здійснювати будівництво, відмовитись від

продажу майна тощо. Звісно дане положення є дискусійним і може і повинне обговорюватись в наукових колах.

Загалом можемо сформулювати такі ознаки автоматичної адміністративної процедури: 1) є одиничним актом-дією; 2) зумовлюють настання юридичних наслідків безпосередньо, однак незалежно від волевиявленням посадових осіб публічної адміністрації; 3) вимагають, як правило, застосування інформаційних технологій; 4) не потребують видання правового акта та вчинення фактичних дій публічною адміністрацією; 5) є позитивним юридичним наслідком бездіяльності посадових осіб публічної адміністрації; 6) підставою їх настання є юридичний факт у вигляді дії/ бездіяльності приватного суб'єкта; 7) потребують встановлення строків настання юридичних наслідків; 8) спричиняють настання юридичних наслідків у адміністративних правовідносинах, адміністративно-правовому статусі, адміністративно-правовому режимі.

У підсумку дослідження поняття, видів та змісту інституту «процедурна форма» в публічному адмініструванні вкажемо на його зростаюче значення та стрімкий розвиток у науці адміністративного права. Адміністративна процедура може й має сприйматися самостійним видом правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації у випадках, коли законодавець не пов'язує нормальний перебіг діяльності з реалізацією функцій публічної адміністрації із необхідністю видання правового акта, натомість визначає її результатом акт-дію або акт-волевиявлення.

4.2. Зарубіжний досвід правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації та перспективи його використання в Україні

Однією із основних ознак сучасної правової держави варто назвати легітимацію правової форми діяльності публічної адміністрації як у відносинах із фізичними юридичними особами, так і у внутрішньо організаційних відносинах, перш за все у державно-службових та пов'язаних із організацією взаємодії суб'єктів публічного адміністрування. Правовою системою ЄС та країн-флагманів демократичних відносин публічного управління напрацьовано певні стандарти нормативної регламентації процедурної форми публічного адміністрування у зовнішньо організаційних відносинах із приватними особами, що викладені у низці резолюцій і рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи [485, с. 302; 486, с. 55; 487, с. 39]. Крім того визначено і загальні вимоги до діяльності пов'язаної із прийняттям адміністративних рішень публічною адміністрацією, в тому числі вимагається забезпечити практичну реалізацію прав особи: бути вислуханою перед прийняттям негативного (несприятливого) рішення; на допомогу та представництво; на ознайомлення з матеріалами справи та обов'язків органу публічної адміністрації обґрунтовувати несприятливі акти та зазначати порядок їх оскарження тощо [488, с. 58]. Згадувані правила, вимоги, стандарти взаємодії публічної адміністрації із суспільством ставали предметом достатньої кількості досліджень. Більшу цікавість в контексті нашого наукового пошуку викликатиме досвід нормативного врегулювання не лише процедурних, однак і матеріальних правових форм публічного адміністрування, що зумовлює необхідність загальної характеристики відповідних нормативно-правових актів країн-членів ЄС, розпочати яку доцільно перш за все із аналізу сфери дії відповідного законодавства. Одразу зауважимо, що нами лише побічно аналізуватиметься законодавство Франції та Німеччини, оскільки їх аналізу та перспективам використання в Україні присвячено низку фундаментальних праць. Вважаємо за необхідне приділити увагу перш за все нормативному підґрунтю країн-учасниць ЄС пострадянського простору: Естонії, Литви,

Латвії, Молдови, що дозволить виявити яким чином надбання радянської епохи були трансформовані під стандарти ЄС. Як нами зазначалось у попередньому підрозділі усі проекти актів законодавства, що пропонувались з метою врегулювання процедурних форм публічного адміністрування, розповсюджували свою дію виключно на відносини публічної адміністрації з приватними особами. Однак європейські стандарти нормативної регуляції відносин публічного адміністрування зумовлюють легітимацію на законодавчому рівні і внутрішньо управлінської активності публічної адміністрації.

Так, законодавство Литовської Республіки містить один консолідований акт «Про публічне адміністрування» [45, с. 96] (далі - Закон Литви «Про ПА»), що регламентує діяльність із винесення адміністративних рішень, здійснення контролю за реалізацією законів та адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, адміністрування надання публічних послуг та внутрішнє адміністрування. Закон Литви «Про ПА» розповсюджує свою дію на суб'єктів публічного адміністрування, якими визнано: державний орган або установу, орган або установу самоврядування, посадову особу, державного службовця, державне підприємство або підприємство самоврядування, публічну установу, засновником або співзасновником якого є держава або ОМС, асоціація, які в установленому порядку налічені повноваженнями у сфері публічного адміністрування. Також визначено поняття органу публічного адміністрування, як колегіального чи єдиноначального суб'єкта публічного адміністрування, який в установленому порядку наділений повноваженнями по прийняттю НПА, та закладу публічного адміністрування як державної бюджетної установи чи комунального закладу ОМС, що у встановленому порядку наділені повноваженнями публічного адміністрування.

В республіці Латвія діє Адміністративно-процесуальний закон (далі – АПЗ Латвії), що врегульовує всі зовнішньо організаційні відносини

публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. АПЗ Латвії містить як положення про здійснення адміністративної процедури, так і адміністративного судочинства. Положення АПЗ Латвії застосовуються і у випадку надання, припинення, зміни спеціального адміністративно-правового статусу особи та накладення дисциплінарних стягнень на осіб, що спеціально-підпорядковані публічній адміністрації: адвокати, нотаріуси представники інших регульованих професій. Такими особами не є державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, з якими трудові відносини встановлені в силу закону [353, с. 23]. Питання правових форм внутрішньо управлінської діяльності, видання нормативних актів та укладення адміністративних договорів врегульовано Законом «Про структуру державного управління» [354, с. 2]. Зазначимо, що у законодавстві республіки Латвії достатньо чітко можна простежити розподіл та відмінності матеріальних та процесуальних норм, що регулюють правові форми публічного адміністрування. Матеріальні норми, що визначають поняття, види, підстави застосування, зміст, умови чинності та припинення дії правових форм публічного адміністрування викладені у врегульовано Законі «Про структуру державного управління, процедурні та процесуальні норми їх застосування та реалізації та оскарження систематизовано у АПЗ Латвії.

Законодавство Естонської республіки вміщує Адміністративно-процедурний закон, що визначає порядок діяльності адміністративного органу щодо видання НПА, адміністративного акта, вчинення дії, укладення адміністративного договору [489, с. 8]. Положення названого законодавчого акту розповсюджуються на всі адміністративні органи, якими визнано установу, орган або особу, що уповноважені законом або виданою на його основі НПА або адміністративним договором на виконання функцій публічного адміністрування. Також діє закон «Про адміністративне співробітництво», що визначає умови та порядок надання фізичним та юридичним особам повноважень на самостійне виконання

функцій публічного адміністрування, а також підстави та порядок взаємодії адміністративних органів між собою [490, с. 5].

У Молдові діє Адміністративний кодекс (далі – АК РМ), що об'єднує норми як матеріального, так і процедурного та процесуального права. АК РМ регулює зовнішню організаційну діяльність публічної адміністрації і не стосується відносин адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб, державно-службових відносин, процедур прийняття НПА.

Заслуговує на увагу визначення органу публічної влади, діяльність його повинна здійснюватись згідно з вимогами АК РМ – будь які створені законом або іншим НПА організаційні структури або органи, що діють в режимі публічної влади з метою реалізації суспільного інтересу. В свою чергу режим публічної влади являє собою сукупність, передбачених законом повноважень по реалізації задач органів публічної влади, що надають їх діям у відносинах з фізичними та юридичними особами обов'язкову юридичну силу. Таким чином АК РМ врегульовано діяльність не лише ОБВ та ОМС, однак і будь якої іншої інституції, що уповноважена на виконання публічно-владних управлінських функції (у термінології українського законодавства) [392, с. 57] АК РМ врегульовує питання зовнішню організаційної діяльності публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами.

Порядок внутрішнього управління публічної адміністрації визначено законодавством про державну службу, Законом «Про місцеве публічне управління [491, с. 23]. Питання нормотворчої діяльності врегульовані Законом про нормативні акти [492, с. 23], що визначає категорії та ієрархію НПА від Конституції до НПА ОМС, принципи та етапи правотворчості, етапи та порядок розробки проектів НПА, основні вимоги до структури і змісту НПА, порядок набуття ним юридичної сили та її втрати, обліку та систематизації НПА тощо.

У Королівстві Іспанія ухвалено два НПА що регламентують матеріальні та процедурні форми діяльності публічної адміністрації. У внутрішньо управлінських відносинах діє Закон «Про правовий режим публічного сектору» [493, с. 30], у відносинах із громадянами та юридичними особами – Кодекс про загальну адміністративну процедуру публічного адміністрування [494, с. 12]. Варто звернути увагу на сферу дії названих актів законодавства, зокрема стаття 2 і Кодексу про загальну адміністративну процедуру публічного адміністрування, і Закону «Про правовий режим публічного сектору» визначає, що їх правила розповсюджуються на ЦОВВ та їх територіальні органи, адміністрації автономних територіальних одиниць, ОМС, будь-які публічні інституції, що створені або підпорядковані публічній адміністрації, юридичних осіб приватного права, створених публічною адміністрацією у випадках коли про це вказано у відповідному НПА і в будь-якому випадку при виконанні ними адміністративних функцій, державні університети, що діють відповідно до власних положень і положень цих НПА у випадку прямо в них вказаних [494, с. 30] Зокрема, державні університету керуються положеннями щодо укладання адміністративних договорів, передбачених Законом «Про правовий режим публічного сектору» у випадку укладання договорів про навчання, проведення наукових робіт тощо. Таким чином у правовій формі публічного адміністрування повинні діяти усі суб'єкти, що виконують публічно-владні управлінські функції.

Загалом можемо констатувати про наявність трьох моделей нормативної регламентації правових форм публічного адміністрування: 1) наявність одного НПА, що вміщує приписи по застосуванню всіх матеріальних і процедурних форм; 2) наявність окремого НПА, як правило Адміністративно-процедурного кодексу, для регуляції застосування правових форм у відносинах із громадянами, при чому іноді у законі про адміністративні процедури включені норм щодо правил реалізації судової адміністративної юрисдикції, та окремого НПА щодо процедур у

внутрішньо управлінській діяльності; 3) наявність окремих законів щодо прийняття НПА, адміністративних процедур у зовнішньо організаційній сфері, внутрішньо організаційних відносинах державних адміністрації, та органів місцевого самоврядування.

У більшості з аналізованих НПА міститься вказівка про розповсюдження норм адміністративно-процедурного законодавства як на ОВВ та ОМС, так і на інших суб'єктів публічного адміністрування яким законом, НПА або адміністративним договором надано владні повноваження. Щодо адміністративних договорів, то вкажемо, що не зважаючи на визнання договорів про державні закупівлі адміністративними, порядок їх видання зазвичай регламентується в окремому законі. Те само варто вказати і про концесійні договори в межах державно-приватного партнерства.

Для України найбільш доцільною є друга модель нормативної регуляції правових форм публічного адміністрування, що передбачатиме існування двох консолідованих НПА: Адміністративно-процедурного кодексу та Адміністративного кодексу. Останній повинен визначати види та поняття матеріальних форм публічного адміністрування, в тому числі висвітлювати питання ієрархії підзаконних НПА та порядку їх видання, поняття та порядку делегування владних повноважень, визначати процедурні засади взаємодії суб'єктів публічної адміністрації, функціонування колегіальних ОВВ, загальні положення про поняття, види, умови адміністративного договору. В ньому повинні консолідуватись положення ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації».

Розглянувши основні моделі правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації у законодавстві країн-членів ЄС варто перейти до їх більш детального аналізу.

Звернемо увагу на особливості правової регламентації публічного адміністрування у Республіці Молдова, де 19.07.2018 було прийнято АК

[392, с. 45]. Його детальний аналіз в межах нашого дослідження зумовлений такими факторами як: наближеність рівнів соціально-економічного розвитку Республіки Молдова з Україною, набуття Республікою Молдовою членства в ЄС протягом останніх років, часові характеристики розробки і прийняття. АК РМ є одним із найостанніших варіантів консолідованого адміністративного законодавства, що, як уявляється, відображає усі розроблені правовою системою РЄ стандарти взаємин публічної адміністрації з приватними особами. Названий НПА складається з 4 книг.

Книга 1 присвячена загальним положенням таким як, поняття та мети адміністративного законодавства, визначення понять, в тому числі і правових форм публічного адміністрування (індивідуальний адміністративний акт, нормативний адміністративний акт, адміністративний договір, реальні акти, адміністративний договір, адміністративне провадження), принципам адміністративної діяльності, які поділено на загальні, принципи адміністративного провадження, принципи адміністративного судочинства.

У книзі II розкриваються основні положення адміністративного провадження, в тому числі серед загальних положень визначено перелік та правовий статус учасників адміністративного провадження, окреслено важливі питання компетенції органів публічної влади (наслідки її відсутності, конфлікти компетенції, передача компетенції), строки адміністративного провадження, питання прозорості діяльності публічної адміністрації. Детально розкриваються вимоги до етапів адміністративного провадження. Логіка книги II побудована таким чином, що перші два розділи присвячені адміністративній процедурі як моделі майбутнього адміністративного провадження, хоча у термінології молдавського законодавства саме термін «провадження» визначає модель та вимоги майбутніх процедур щодо видання індивідуальних адміністративних актів та адміністративних договорів, а розділ III

визначає процедури видання індивідуальних адміністративних актів і вміщує окрім процедурних норм видання, анулювання та припинення юридичної сили індивідуальних адміністративних актів, і питання щодо правових наслідків індивідуального адміністративного акта (чинність, неоспорюваність, нікчемність, строки давності). В окремому розділі висвітлені питання адміністративного договору. АК РМ також містить і розділ присвячений організації виконання адміністративних актів та адміністративних договорів, порядку розгляду звернень фізичних і юридичних осіб (петицій) та досудового врегулювання спорів (попереднє провадження), призупинення і відновлення провадження.

Третя книга присвячена питанням адміністративного судочинства, четверта прикінцевим та перехідним положенням.

Враховуючи конкретно-історичні передумови розвитку адміністративно-процесуального законодавства загалом доцільно в Україні обмежитись запозиченням з досвіду Республіки Молдова підходу до систематизації в одному НПА матеріальних і процедурних норм – вимог до діяльності публічної адміністрації, і в той же час не об'єднувати їх із положеннями КАС України, як окремого нормативного регулятора реалізації судової адміністративної юрисдикції. Варто визнати, що саме Адміністративний кодекс, а не Адміністративно-процедурний є нагальним до прийняття в Україні. Виправданість такого твердження пропонуємо проілюструвати на положеннях, що отримали свою правову об'єктивізацію і здатність викликати регулятивний впливу на відносини публічного адміністрування в Республіці Молдова із прийняттям АК РМ.

Так, врегульовано питання виконавчо-організаційної діяльності публічної адміністрації шляхом визнання існування реальних актів, як публічно-правової адміністративної діяльності, спрямованої не на конкретне або абстрактне регулювання, а на реальний результат, до яких віднесено надання довідкової інформації, попередження або рекомендації органами публічної влади, а також їх дії. Вказано, що у випадку

відсутності імперативних вимог до реальних актів, відносно них застосовуються положення щодо індивідуальних адміністративних актів. В свою чергу адміністративні дії названо волевиявленням або дії органів публічної влади, що не породжують правових наслідків як таких. Адміністративні акти можуть бути оскаржені лише разом з індивідуальним актом, окрім випадків, коли такі акти підлягають виконанню або направлені проти третіх осіб [392, с. 45].

Врегульовано питання юрисдикції органів публічного адміністрування, які відповідно до статті 30 АК РМ не можуть вживати заходи, що зачіпають остаточні правові ситуації або набуті права, окрім випадків, коли відповідно до закону це необхідно в суспільних інтересах.

Незважаючи на детальну регламентацію адміністративної процедури, її окремі елементи, наприклад усне та письмове заслуховування особи, застосовуються лише під час видання обтяжуючого адміністративного акту, або у зв'язку із прийняттям відмовного адміністративного акту (ст. 94 АК РМ) [392, с. 45]. Відповідна практика повинна бути врахована і в Україні під час розробки проєкту Адміністративно-процедурного кодексу. Розмежовано процедури відміни незаконного обтяжуючого та сприяючого адміністративного акта. Обидва названі його різновиди можуть бути відмінені повністю або часткового з наслідками на майбутнє або зі зворотною силою. Останні стосуються тих актів внаслідок яких особа отримувала (для обтяжуючих навпаки не отримувала) регулярні або одноразові грошові або інші матеріальні виплати. Аналогічні вимоги доцільно встановити до для ти індивідуальних актів, внаслідок яких до особи були застосовані майнові або організаційні обмеження.

По-п'яте встановлено порядок доведення змісту прийнятих рішень і дій до виконавців та учасників адміністративного провадження. По-шосте, уніфіковано вимоги до процедури прийняття індивідуальних актів колегіальними органами. Законодавче визначення таких вимог має

важливе значення для забезпечення однакового застосування норм законодавства органами публічної адміністрації. Наразі, процедури прийняття індивідуальних актів колегіальними органами встановлені на рівні внутрішніх НПА – регламентах, які хоча і розроблені на основі норм законів, однак можуть містити норми, що значно звужують права юридичних та фізичних осіб на участь в адміністративній процедурі.

Важливо вказати, що поряд з традиційними для української доктрини адміністративного права положеннями щодо підстав визнання індивідуального акту нікчемним у законодавстві Молдови вказано про такі: якщо по реальним причина його ніхто не може виконати; якщо його виданню сприяла особа, яка не має права брати участі у адміністративному провадженні. Орган публічної влади вправі встановити нікчемність акта за власною ініціативою у будь який момент. За зверненням нікчемність встановлюється у частині, щодо якої у заявника є обґрунтований інтерес для запиту (стаття 141) [392, с. 45].

У підсумку вивчення досвіду Молдови щодо об'єктивації діяльності публічної адміністрації у праві зазначимо, що для України доцільно запозичити наступне: застосування окремих елементів адміністративної процедури лише у випадку прийняття обтяжуючих та відмовних адміністративних актів, визначення наслідків скасування, відміни, відкликання індивідуальних актів, якими особі надавались матеріальні блага або внаслідок яких до особи були застосовні майнові або організаційні обмеження; запровадження правової форми для реальних актів; встановлення у законодавстві уніфікованих вимог до прийняття індивідуальних актів колегіальними органами публічної адміністрації.

Адміністративно-процедурний закон Естонії (далі – АПЗ Естонії) окрім стандартних положень процесуального закону закріплює інститут офіційного посвідчення, що заслуговує на увагу у зв'язку з процесами цифровізації публічного управління. Офіційне посвідчення являє собою підтвердженням автентичності підпису, стенограми, виписки тощо

адміністративним органом. Суб'єкт публічного адміністрування може офіційно посвідчити правильність інформації, що роздрукована з адміністративної ним бази даних. Доказове значення офіційного посвідчення обмежене вказівкою в знакові такого посвідчення. Наприклад: з оригіналом згідно, ідентичність підтверджено, викладено дійсне тощо. Кожен з написів несе власну семантику, якою і обмежене коло фактів, що посвідчується на конкретному матеріальному носіїві.

Запровадження інституту офіційного посвідчення інформації, що існує в електронній формі в Україні частково може вирішити питання оскарження інформації, що міститься в інформаційних базах даних органів публічної адміністрації. Крім того, відповідні акти-дії дозволяють надати інформації, що існує в електронному вигляді статус юридичного факту, гарантувати особі незмінність та вірність отриманих даних.

Низку особливостей встановлено і щодо адміністративного провадження. Зокрема, згідно зі статтею 35 АПЗ Естонії, його початком вважається: 1) подача заяви до адміністративного органу; 2) повідомлення учасника про початок провадження або шляхом вчення першої процедурної дії відносно учасника, у випадку здійснення адміністративної процедури з ініціативи адміністративного органу.

У статті 36 АПЗ Естонії закріплено обов'язок адміністративного органу на вимогу учасника провадження або особи, що планує подати заяву роз'яснити: які права та обов'язки має учасник в адміністративному провадженні; які персональні дані підлягатимуть обробці під час адміністративного провадження та які права у власника таких даних; протягом якого строку передбачається провести адміністративне провадження та які можливості для прискорення провадження; які документи повинні бути надані адміністративному органу; які процедурні дії повинні здійснювати учасники провадження.

Якщо для прийняття запитуваного адміністративного акта або вчинення дії необхідно заздалегідь видати інший адміністративний акт,

адміністративний орган повинен негайно пояснити порядок подачі заяви та умови видання іншого адміністративного акта.

Визначено і право на кожному етапі провадження ознайомлюватись із документами та файлами, що мають відношення до справи, і зберігаються в адміністративному органі. Ознайомлення здійснюється в приміщенні адміністративного органу в присутності посадової особи.

Передбачено можливість публічної адміністрації до прийняття остаточного рішення у справі розглянути її частково і винести частковий адміністративний акт та /або прийняти попередній акт, яким встановити обставини, важливі для прийняття остаточного акта. Такі положення дозволяють якомога швидше забезпечити реалізацію прав особи або виконання нею обов'язків, підвищити ефективність реалізації публічно-владних управлінських функцій. Також наголосимо на важливості та необхідності наявності у публічної адміністрації можливості самостійно надавати юридичного значення, визнавати певні обставини юридичними фактами шляхом прийняття попереднього акту з метою створення юридичних підстав для прийняття кінцевого адміністративного акта. Така правомочність дозволить не лише забезпечити оперативність прийняття адміністративних актів, однак і реалізувати принцип «єдиного вікна» у взаєминах публічної адміністрації з приватними особами та у внутрішньоуправлінських відносинах.

Главу 6 АПЗ Естонії присвячено питанням НПА, де особливу увагу привертають положення щодо недійсності НПА у випадку його не опублікування відповідно до встановленої процедури.

Варті уваги і положення щодо актів-дій. Так, відповідно до статті 198 АПЗ Естонії якщо права особи обмежені якою-небудь дією, вона вправі вимагати письмового обґрунтування такої дії. Відповідне положення створює юридичні передумови для оскарження у подальшому дій органу публічної адміністрації в судовому порядку.

Питання адміністративного договору розкриваються як у АПЗ Естонії, так і у законі Естонії «Про адміністративне співробітництво» (далі – закон Естонії «Про АС»). Загальні положення адміністративного договору, визначені у АПЗ Естонії, характеризувались нами у попередньому розділі. В контекст запозичення кращих практик використання правових форм публічного адміністрування варто звернути увагу на використання адміністративно-договірної форма уповноваження фізичних і юридичних осіб на самостійне виконання функцій державного управління або публічно-владних функцій місцевого самоврядування [495, с. 3-4]. Такий договір іменується договором про виконання адміністративної функції.

Звернемо увагу, що законом Естонії «Про адміністративне співробітництво» чітко визначено питання компетенції органу публічної адміністрації на укладення такого договору, його істотні умови та підстави для розірвання в односторонньому порядку. Питання ж його публічно-правового режиму вирішені у АПЗ Естонії, яким зокрема вказано на необхідність використання положень цивільно-правового законодавства для подолання прогалин нормативного регулювання окремих питань укладення та виконання адміністративного договору [489, с. 36].

Враховуючи отримані висновки щодо поступової зміни інституційної складової публічної адміністрації, в тому числі зростаючої ролі юридичних та фізичних осіб в реалізації публічно-владних адміністративних функцій пропонуємо більш детально розглянути названий вид договору. По-перше, привертає увагу раціональне вирішення питання щодо розмежування понять «дозвіл на виконання адміністративної функції фізичною або юридичною особою» та «укладення адміністративного договору». Якщо мова йде про державні органи, то обидві дії здійснюються керівником ЦОВВ. У випадку делегування виконання функції місцевого самоврядування, то відповідний дозвіл (рішення) надається місцевою радою, яка уповноважує виконавчі

комітети районного або міського рівня (відповідно до особливостей місцевого самоврядування Естонії – волосні або міські управління – прим. авт.) на укладення адміністративного договору.

Істотними умовами такого виду договору визнано: 1) сторін договору; 2) адміністративне завдання, що виконуватиметься юридичною чи фізичною особою; 3) підстави для фінансування виконання адміністративної функції та розмір фінансування, якщо виконання адміністративної функції фінансується з державного чи місцевого бюджету; 4) підстави та обмеження щодо розрахунки плати, що стягуватиметься з фізичною чи юридичною особою, уповноваженою на виконання адміністративної функції за її здійснення відносно інших осіб, відносно яких така функція виконуватиметься; 5) державний орган чи виконавчий орган місцевого самоврядування, що здійснюватимете нагляд за виконанням адміністративної функції; 6) обов'язок фізичної чи юридичної особи, уповноваженої на виконання адміністративної функції надавати річний звіт; 7) строк адміністративного договору; 8) підстави та порядок розірвання адміністративного договору; 9) права наглядового органу; 10) порядок забезпечення безперервності виконання адміністративної функції у випадку дострокового розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку; 11) гарантії, в тому числі і фінансові, що надаються фізичною та юридичною особою для виконання адміністративного договору, підстави та порядок їх стягнення; 12) інші умови, що впливають із положень законодавства або необхідні для організації виконання адміністративної функції (наприклад, режим роботи фізичної або юридичної особи, технічні умови приміщення, де здійснюватиметься виконання адміністративної функції тощо) [489, с. 36].

Така деталізація умов адміністративного договору про виконання адміністративних функцій загалом дає уявлення про його значення для фіксації відносин делегування владних повноважень та перспектив розвитку такої правової форми публічного адміністрування в Україні.

Законом Естонії «Про АС» визначено і ще один вид правової форми публічного адміністрування, однак у внутрішньо управлінських відносинах між органами публічної адміністрації – запит про професійну допомогу. Відсутність відповідної форми в Україні значно ускладнює комунікацію як між суб'єктами публічного адміністрування, особливо різних функціональних рівнів за відсутності прямого підпорядкування (наприклад, ЦОВВ та юридична особа публічного права, йому не підпорядкована, або ОМС та державним підприємством). Наразі такі відносини мають організаційну форму, а строки та порядок виконання встановлені лише щодо ОВВ [496, с. 54]. Відповідно, ряд запитів, листів та звернень органів публічної адміністрації до інших суб'єктів, що виконують публічно-владні управлінські функції, в тому числі і на виконання делегованих повноважень, можуть бути залишені без відповіді, або остання може носити формальний, беззмістовний характер. Саме тому вкрай необхідним є встановлення правової форми для відносин взаємодії органів суб'єктів публічного адміністрування. Для більш повного усвідомлення значення розглядуваної правової форми ще раз наголосимо, що у нашому дослідженні терміни «орган публічної адміністрації» та «суб'єкт публічного адміністрування» не виживаються як тотожні. Якщо в першому випадку ми ведемо мову про ОВВ, інші державні органи під час виконання ними владних управлінських функцій, та ОМС, то під суб'єктами публічного адміністрування ми розуміємо будь яку юридичну особу публічного чи приватного права, що залучена до виконання публічно-владних управлінських функцій в силу закону або на підставі нормативного чи індивідуального акта ОПА. Саме налагодження співробітництва між органами публічної адміністрації та суб'єктами публічного адміністрування, що ним не підпорядковані є першочерговим завданням під час подальшого підвищення ефективності реалізації функцій публічного управління та адміністрування, в тому числі надання адміністративних послуг.

Повертаючись до аналізу досвіду Естонії у питання запровадження правової форми відносин взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації вважаємо за необхідне коротко охарактеризувати її основні положення. Так відповідно до ст. 17 закону Естонії «Про АС» професійна допомога являє собою надання адміністративний органом звіту чи виконання ним дії в межах своєї компетенції на запит іншого адміністративного органа для забезпечення виконання функцій адміністративного органа, за виключенням випадків прямого підпорядкування або наявності обов'язку по наданню інформації вчиненню) дій в силу закону.

Встановлено випадки звернення за адміністративною допомогою та підстави для відмови у співробітництві. В тому числі адміністративний орган звертається до іншого адміністративного органа якщо: видання акта, необхідного для виконання адміністративної функції або виконання акта входить до його компетенції; адміністративний орган є розпорядником інформації, документів, доказів, необхідних для виконання адміністративної функції,

Визначено і форму звернення про надання професійної допомоги – письмова заява встановленого зразка, що повинна обов'язково містити мету звернення про надання професійної допомоги, зміст запитуваних дій та обґрунтування їх законності.

Достатньо прогресивним у контексті організації взаємодії державних і приватних інституцій, що здійснюють функції публічного адміністрування є нормативне врегулювання питань відшкодування витрат на професійну допомогу. Зокрема, вказано, що у випадку співпраці осіб різної форми власності (державних органів, ОМС або інших юридичних осіб публічного права), отримувач професійної допомоги повинен відшкодувати надавачу професійної допомоги розумні витрати, понесені ним при наданні професійної допомоги.

Привертають увагу положення Закону Республіки Литва «Про публічне адміністрування». Як було вказано вище характерною

особливістю названого закону є врегулювання порядку здійснення внутрішньо управлінських процедур та державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Цікаво відмітити, що заявні провадження поділено на дві категорії – надання адміністративних послуг та розгляд скарг громадян.

Структура цього НПА також привертає увагу, оскільки може бути використана при формуванні проєкту Адміністративного кодексу України. Так, Глава I Загальні положення визначає мету закону, яку представлено не лише сервісною складовою, однак і визначенням прав і обов'язків приватних осіб та суб'єктів владних повноважень у сфері публічного адміністрування. Також висвітлено зміст основних понять і термінів, що вживаються у законі. Зокрема, серед форм публічного адміністрування названо адміністративний акт, як виданий суб'єктом публічного адміністрування встановленої форми, індивідуальний та нормативний адміністративний акт, поняття яких відповідають сформованій в українській науці уявленням, адміністративне рішення, тобто адміністративний акт або прийнятий у встановленому порядку інший документ встановленої форми, в якому виражена воля суб'єкта публічного адміністрування, рішення по адміністративній процедурі, як різновид попередньої форми, яким завершується адміністративна процедура. Висвітлено перелік та зміст принципів публічного адміністрування.

Главу II присвячено публічному адмініструванню, в тому числі визначенню системи його суб'єктів, порядку надання повноважень у сфері публічного адміністрування, основні напрями публічного адміністрування, поняття та зміст адміністративної регламентації, встановлено обов'язок публічної адміністрації консультуватись у випадку прийняття адміністративних рішень, що можуть вплинути на реалізацію суспільних інтересів, з громадськими організаціями, професійними об'єднаннями, а у встановлених законом випадках і з мешканцями певної території або їх об'єднаннями. Визначено в загальні вимоги до індивідуальних актів, в

тому числі і прийнятих за допомогою державної інформаційної системи, та порядок повідомлення про прийняття таких актів протягом 3 робочих днів з моменту їх видання. Встановлено і загальні засади нагляду та контролю за здійсненням адміністративних актів.

Повноваження у сфері публічного адміністрування надаються законами або правовими актами, прийнятими уповноваженим на те законом державним органом або ОМС. Встановлено підстави, випадки та порядок надання відповідних повноважень публічним установам, в тому числі підприємствам державної та комунальної форми власності для контролю за виконанням прийняти ними самими адміністративних рішень або надання адміністративних послуг.

Значну увагу приділено внутрішньому адмініструванню, в тому числі внутрішній структурі суб'єктів публічного адміністрування, правовим основам їх діяльності, зокрема врегульовано, що внутрішнє адміністрування регламентується законами та прийнятими на їх основі правовими актами (положеннями, статутами, регламентами діяльності, посадовими інструкціями, правилами внутрішнього розпорядку). Вказано на форми контролю (внутрішній контроль та аудит, зовнішній аудит) за внутрішнім адмініструванням. Визначено загальні засади розгляду клопотань, повідомлень та скарг осіб. Процедури та порядок надання адміністративних послуг та адміністрування надання публічних послуг.

Главу III присвячено адміністративній процедурі, поняття якої значно відрізняється від інших країн-членів ЄС. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону «Про ПА» адміністративна процедура являє собою виконувати суб'єктом публічного адміністрування обов'язкові дії при розгляді скарги або повідомлення особи про можливе порушення діями, бездіяльністю суб'єкта публічного адміністрування або адміністративними рішеннями прав і законних інтересів особи, а також під час прийняття у зв'язку з цим рішення по адміністративній процедурі. Відповідно, детальна регламентація адміністративної процедур, як-то визначення учасників

процедури, підстав та моменту її початку, порядку розгляду скарги, запровадження інституту відводу посадової особи, процедур допиту та перевірки фактичних даних тощо, у законодавстві республіки Литва пов'язана перш за все із специфікою реалізації адміністративної юрисдикції в конфліктних провадженнях. Не заперечуючи сформовані в Україні твердження про зміст поняття адміністративної процедури, в чергове звернемо увагу про доцільність визначення її окремих елементів виключно щодо конфліктних проваджень або у випадку прийняття відмовних індивідуальних актів.

Главу IV присвячено нагляду за господарською діяльністю. Вартує уваги те, що консультування суб'єктів господарювання по питаннях компетенції контролюючого суб'єкта, виконання ним превентивних дій є частиною нагляду за господарською діяльністю, поряд з перевіркою діяльності суб'єкта господарювання, оцінку отриманої інформації про їх діяльність та застосуванням заходів впливу.

Аналізуючи процедурні кодекси країн-членів ЄС, варто наголосити на законодавстві тих країн романо-германської системи права, що як правило не висвітлюються у літературі однак мають вкрай цікаві підходи до правових форм публічного адміністрування. Так, у Законі Італійської Республіки «Нові правила адміністративної процедури та право доступу до адміністративних документів» [497, с. 98], окрім стандартних положень учасників, строків, доказів та елементів процедури, значна увага приділена відповідальності адміністрації за належну її реалізацію. Цим питанням привчено II Главу «Відповідальність за процедуру», якою встановлено: обов'язок публічної адміністрації, у випадку відсутності прямої вказівки закону, визначити для кожного виду адміністративних процедур, що віднесені до їх компетенції, організаційно-штатну одиницю, що відповідальна за здійснення дій в межах даної процедури, а також особу відповідальну за прийняття кінцевого рішення. Відповідні відомості повинні бути опубліковані (стаття 4). Визначено обов'язки особи

відповідальної за процедуру. Невиконання або несвоєчасне видання адміністративного акту є предметом індивідуальної оцінки ефективності посадової особи, і тягне за собою дисциплінарну та адміністративно-облікову відповідальність керівника та посадової особи-виконавця.

Серед керівного складу органу публічної адміністрації визначаються особи, які зобов'язані реалізувати процедуру у разі відсутності посадової особи, яка повинна її здійснити за функціоналом, або не видання нею адміністративного акту. Відповідна інформація у табличному вигляді публікується на офіційному сайті центрального чи територіального органу публічного адміністрування. Відповідно до статті 8 орган публічної адміністрації зобов'язаний повідомити про початок адміністративної процедури шляхом особистого сповіщення особи, де зазначаються: 1) компетенцію адміністрації; 2) об'єкт процедури; офіс (або електронний адрес адміністрації) та особу відповідальну за процедуру; 4) дата завершення процедури та засоби захисту у випадку пропущення строків; 5) дані необхідні для доступу до телематичної системи, через яку можна здійснити перегляд документів, здійснювати права, передбачені указом Президента Італійської Республіки 7 березня 2005 г., н. 82 «Кодекс цифрового адміністрування», зокрема розділом II «Хартія цифрового громадянства» [498, с. 103] 6) офіс, де можна переглянути документи, недоступні в електронному вигляді через систему електронної комунікації. Якщо надіслання особистого повідомлення у зв'язку із кількістю отримувачів неможливе або особливо ускладнене відповідні елементи розкриваються шляхом опублікування, форму та періодичність якого визначається адміністрацією.

Заслуговує на увагу досвід Королівства Іспанії Поряд з детальною регламентацією адміністративної процедури, у Кодексі про загальну адміністративну процедуру публічного адміністрування визначено і підстави для її початку. Так, розрізнено заявні процедури та процедури офіційної ініціації (тобто процедури, що розпочинаються з ініціативи

публічної адміністрації), при чому останні можуть бути розпочаті: за власною ініціативою органу публічної адміністрації, за вказівкою вищестоящего органу або посадової особи, за мотивованим запитом іншого органу, за скаргою [499, с. 103]. Варто наголосити, що Кодекс про загальну адміністративну процедуру публічного адміністрування врегульовує усі види адміністративних правовідносин публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами, в тому числі і питання притягнення їх до відповідальності. В той же час адміністративно-процедурне іспанське законодавство не містить процедур присвячених укладенню адміністративних договорів. Останні легітимовано у Законі Королівства Іспанії № 40/2015 от 1 жовтня «Про правовий режим публічного сектору», згідно зі ст. 47 якого адміністративний договір являє собою угоду з юридичними наслідками, що укладаються ОМС, ОБВ та іншими суб'єктами, що відповідно до статті 2 віднесені до публічної адміністрації (будь-яка юридична особа, що виконує публічні функції та наділена для цього владними повноваженнями) між собою або суб'єктами приватного права для досягнення спільної мети. Зауважено, що до адміністративних договорів не відносяться ті конвенції, протоколи, меморандуми тощо, що декларують спільні наміри і виражають волевиявлення сторін діяти спільно для досягнення певних цілей, якщо вони не передбачають формалізацію зобов'язань, конкретних та обов'язкових до виконання правил і зобов'язань. До адміністративних договорів не віднесено контракти у сфері державних закупівель, що регламентуються окремими законами.

Розрізняють такі види адміністративних договорів: міжадміністративні (міжвідомчі) договори, що укладаються між двома або більше суб'єктами публічного адміністрування і передбачають використання одним органом публічного адміністрування засобів, послуг та ресурсів іншого для здійснення власних або делегованих повноважень; внутрішньо адміністративні договори, що укладаються між ОБВ та

суб'єктом публічного права, в тому числі підприємством, установою, організацією, йому підпорядкованим; договори, що укладаються між суб'єктом публічного адміністрування та суб'єктом приватного права; договори, що укладаються з публічними адміністраціями інших країн, міжнародними організаціями і не носять ознак міжнародних договорів, на які розповсюджуватиметься внутрішній правовий порядок, що визначається сторонами [500, с. 20]:

Варто звернути увагу і на зміст адміністративного договору, де, серед звичних українській доктрині адміністративного права положень зазначаються і такі як необхідність: визначення не лише мети та дій, які повинні бути виконані сторонами для її досягнення, однак і у випадку необхідності, права власності на отримані результати; розподілу економічних зобов'язань у відповідний бюджет відповідно до бюджетного законодавства; механізми і процедури моніторингу, нагляду та контролю за виконанням договору та зобов'язань, взятих на себе сторонами; критерії для визначення можливої компенсації за невиконання умов договору сторонами. Названі положення максимально відображають диспозитивність у регулюванні відносин між публічною адміністрацією та суб'єктами приватного права, відповідальність органу публічної адміністрації за виконання прийнятих на себе зобов'язань та реалізації управлінських функцій.

Привертає увагу і положення щодо строку дії адміністративного договору, який повинен мати конкретну тривалість, що не перевищує чотирьох років, за виключення випадків прямо встановлених законом. Сторони договору за обоюдною згодою можуть продовжити цей термін ще на чотири роки.

Такий підхід, по-перше, вимагає періодичного раз у чотири роки перегляду положень договору, визначення чи доцільно і наділі регулювати відповідні суспільні відносини договором, чи можливо доцільно обрати інший метод їх регулювання, по-друге, чітко окреслює відмінності НПА та

адміністративного договору, оскільки останній завжди є строковим, незважаючи на достатньо тривалий період дії його норм та існування правовідносин, що ним встановлені. Названі характеристики відрізняють його і від індивідуальних актів, дія яких вичерпується виконанням.

Усі адміністративні договори, що укладаються урядом та ЦОВВ повинні реєструватись у Державному електронному реєстрі органів та інструментів співпраці.

Закон Королівства Іспанії № 40/2015 від 1 жовтня «Про правовий режим публічного сектору» містить окремий розділ присвячений електронному функціонуванню публічної адміністрації, де окрім стандартного переліку вимог до електронного цифрового підпису, сумісності електронних даних, обміну інформацією тощо, визначено поняття автоматизованої адміністративної дії (ст.. 41) як будь якої дії, що здійснюється за допомогою електронних засобів публічної адміністрації в межах адміністративної процедури, в яку публічних службовців не вмішується безпосередньо. У випадку вчинення автоматизованих адміністративних дій орган публічної адміністрації повинен визначити специфікацію, програмне забезпечення, відповідальних за технічне обслуговування, нагляд та контроль якості, а також структурний підрозділ відповідальний за виконання завдання.

Загалом питанням цифровізації діяльності органів публічного адміністрування приділено достатньої уваги у законодавстві країн-членів ЄС. Однак проекти адміністративно-процедурного законодавства України відповідних положень не містять, що варто визнати значним недоліком у контексті вдосконалення правових форм публічного адміністрування.

Зважаючи на дослідницьке завдання щодо вивчення кращих практик нормативного врегулювання процедурних та матеріальних правових форм публічного адміністрування не лише у зовнішньоорганізаційній, однак і внутрішньо управлінських сфері, відносинах всередині системи органів публічної адміністрації варто розглянути основні положення закону Латвії

«Про структуру державного управління» [354, с. 36], що визначає інституційну систему публічного управління та основні правила їх діяльності. Відмітимо досить детальний опис функцій, принципів публічного адміністрування, системи ЦОВВ, їх компетенції, ієрархії, підпорядкування та взаємної відповідальності, визначено аналогічні положення і щодо підпорядкованих ЦОВВ юридичних осіб публічного права, делегування виконання окремих адміністративних завдань, участі громадськості в публічному адмініструванні, співробітництва та взаємодії органів публічної адміністрації, форм діяльності державних органів в сфері приватного права.

Варто відмітити, що для виконання багатьох з окреслених функцій органом публічного адміністрування може бути обрано договірну форми. Так, ст. 12 розглядуваного закону Латвії визначає такі види публічно-правових договорів: 1) договір про співробітництво; 2) адміністративний договір; 3) угода про делегування повноважень; 4) договір про участь.

Відповідно до ст. 79 закону Латвії «Про структуру державного управління» адміністративний договір являє собою угоду між публічною та приватною особою про встановлення, зміну, припинення адміністративно-правових відносин. Предметом адміністративного договору є реалізація компетенції публічної особи в межах правових норм, що її встановлюють. Адміністративний договір укладається: 1) з метою припинення спору, що перебуває у судовому розгляді, або з метою припинення судового розгляду інших категорій справ. Такий договір в силу приписів статті 63-1 АПЗ Латвії може бути укладений на будь якій стадії адміністративного процесу, а його ініціаторами можуть виступати як орган публічного адміністрування, так і фізична або юридична особа.; 2) замість адміністративного акта або фактичний дій, якщо у суб'єкта публічного адміністрування наявні дискреційні повноваження щодо видання адміністративного акта, його змісту, або вчинення фактичний дій.

Загалом констатуємо лаконічність норм, що регулюють порядок укладення, виконання, зміни та розірвання адміністративних договорів. Законодавець встановив лише рамкові обмеження, безпосереднє ж формулювання положень договору, його умов, в тому числі і істотних, щодо яких встановлено лише загальні застереження, віднесено до сфери відповідальності його сторін, що може бути розцінено як один із проявів свободи договору у публічно-правових відносинах та диспозитивності адміністративно-договірних відносин.

Ще одним видом договору як форми діяльності публічної адміністрації визнано договір про співробітництво – міжвідомчі угоди, що укладаються з метою забезпечення постійного співробітництва між органами публічної адміністрації, більш ефективного виконання адміністративних завдань. Такі угоди можуть укладатися як на центральному, такі регіональному та місцевому рівнях системи ОВВ, причому положення ними встановлені, не впливатимуть на правовий статус вищестоящих ОВВ. Міжвідомчими угодами не може бути змінена компетенція ОВВ, вони не повинні звужувати обсяг ієрархічних прав вищестоящих органів. У законодавстві також визначено порядок укладання та припинення таких договорів. Відмітимо, що згідно зі ст. 61 закону Латвії «Про структуру державного управління» сторони міжвідомчої угоди не можуть звертатись до суду з метою вирішення суперечностей під час виконання та / або припинення договору, якщо інше не передбачено законом.

Договірну форму передбачено і для регулювання відносин делегування владних повноважень та адміністративних завдань, що може бути здійснене на строк до трьох років шляхом укладання договору про делегування.

Положення щодо договору делегування обов'язково дотримуються і при укладанні договорів про державно-приватне партнерство з фізичною

особою, якщо останній делегується виконання повноважень публічної адміністрації.

Істотними умовами договору про делегування повноважень визнано: сторін договору, делеговане адміністративне завдання та повноваження, нормативний акт, згідно з яким таке повноваження включене до компетенції делегата; строк та порядок виконання делегованих завдань та повноважень; конкретна відповідальність сторін за невиконання, неналежне виконання зобов'язань, а також у випадку розірвання договору; критерії оцінки якості виконання завдань, а якщо предметом договору є разове завдання – результати, яких необхідно досягти; порядок розрахунків, правила розподілу фінансових та інших ресурсів; порядок надання звітів; порядок нагляду за діяльністю особи, якій делегується виконання владних повноважень; порядок набуття чинності договором та строк його дії [354, с. 36]

Також варті уваги положення щодо правового регулювання договору про участь. Такий договір укладається виключно з фізичною особою з метою практичної реалізації положень законодавства щодо залучення громадськості до публічного управління. Фізична особа може бути уповноважена загальним НПА або договором про участь на виконання адміністративних завдань, окрім підготовки і прийняття управлінських рішень, якщо таке виконання здійснюватиметься в публічних інтересах та сприятиме участі громадськості в публічному управлінні. Істотними умовами договору про участь визнано ті, що встановлені для договорів про делегування.

У підсумку вивчення договірних форм публічного адміністрування, встановлених у Латвії, відмітимо їх кількість та функціональність. Договірними регуляторами впорядковані різні види зовнішньо організаційних та внутрішньо управлінських відносин, законодавець визначає лише рамкові положення щодо змісту та умов укладання таких

договорів, що свідчить про можливість сторін на власний розсуд формувати його норми.

У попередньому розділі під час аналізу НПА як правових актів публічного адміністрування нами наголошувалось на позитивному характері законодавчого врегулювання питання застосування внутрішніх НПА у республіці Латвія та необхідності впровадження такої практики у законодавство України підчас вдосконалення проєкту АПК України. Зокрема вкажемо на такі положення ст. 16 АПЗ Латвії. По-перше, внутрішній НПА є обов'язковим лише для органу публічного адміністрування, що його видав, а також для підпорядкованих йому суб'єктів публічного права. Внутрішні нормативні акти не застосовуються до приватних суб'єктів. По-друге, якщо орган публічного адміністрування виявляє протиріччя між внутрішніми НПА різної юридичної сили, то застосовуються положення внутрішнього НПА, виданого вищестоящого ієрархічно або функціонально органу публічного адміністрування. По-третє для вирішення колізій застосування норм внутрішніх НПА загального та спеціального характеру застосовується правило подолання відповідних суперечностей, встановлених для загальних НПА: застосуванню підлягає спеціальна норма, загальна може бути використана лише у тій частині, що не суперечить загальній нормі.

Якщо орган існують протиріччя між внутрішніми НПА, виданими одним і тим самими суб'єктом публічного права, то застосуванню підлягає той НПА, що виданий пізніше, причому дата прийняття НПА має вирішальне значення.

У випадку необхідності застосування внутрішнього НПА, щодо відповідності якого НПА вищого рівня виникають об'єктивні сумніви, орган публічної адміністрації може реалізувати положення такого НПА за умови повідомлення про застосування і виявлену невідповідність вищестоящій органу публічного адміністрування. Протилежне правило діє у випадку виявлення невідповідності внутрішнього НПА Конституції,

законам, підзаконним НПА загального характеру, загальним правовим принципам. У такому випадку внутрішній НПА не підлягає застосуванню, а суб'єкт, що виявити таку невідповідність та /або суперечність зобов'язаний повідомити видавника про встановлені недоліки. В свою чергу видавник може відати письмовий наказ (розпорядження) про застосування такого НПА, в якому зобов'язаний викласти обґрунтування відповідності виданого ним НПА актам законодавства та загальним правовим принципам [353, с. 36].

Підходи до нормативного регулювання питань відомчої нормотворчості органів публічної адміністрації обов'язково повинні бути імплементовані у текст проєктів Адміністративного та Адміністративно-процедурного кодексу України.

У підсумку вивчення досвіду держав-членів ЄС, вкажемо, що серед існуючих у країнах ЄС моделей правової об'єктивації публічного адміністрування найбільш оптимальним для України є прийняття двох нормативно-правових актів: Адміністративно-процедурного кодексу та Адміністративного кодексу. Дія Адміністративно-процедурного кодексу має поширюватись на ОБВ та ОМС, юридичних осіб публічного права, а в перспективі, і на приватних суб'єктів (юридичних та фізичних осіб), яким у силу закону, іншого нормативно-правового акта або адміністративного договору делеговано виконання публічно-владних управлінських функцій і повноважень.

Варто визнати позитивним детальне регулювання у країнах ЄС внутрішньо-управлінської діяльності публічної адміністрації, зокрема під час взаємодії її органів та суб'єктів.

Конкретні перспективи впровадження положень позитивного досвіду держав-членів ЄС у законодавство України буде детально показано у наступному підрозділі.

4.2. Перспективи вдосконалення та практичні засади підвищення ефективності застосування правових форм публічного адміністрування.

Сучасний етап розвитку публічного адміністрування вимагає оновлення усталених підходів до розуміння сутності, змісту та видів правових форм публічного адміністрування.

Вдосконалення використання правових форм в опосередкуванні практичної діяльності органів публічного адміністрування зумовлює щонайменше два напрями розвитку наукового знання, перший з яких стосуватиметься оновлення доктринальних уявлень про правову форму публічного адміністрування, другий – науково-обґрунтованих пропозицій щодо легітимації положень концепції правової форми публічного адміністрування в законодавстві.

Перш за все вкажемо про необхідність перегляду традиційного підходу до змісту правових форм, який вбачають у методах відповідної діяльності. Публічне адміністрування являє собою оновлений концепт реалізації функцій держави. Зберігаючи основні напрями впливу на суспільні відносини, держава впроваджує нові стандарти їх виконання: застосування диспозитивних методів правового регулювання, непрямих, економічних засобів впливу на поведінку та свідомість суб'єктів права, залучення інститутів громадянського суспільства до виконання окремих функцій, делегування владних повноважень недержаним інституціям, надання адміністративних послуг та сервісна орієнтація у взаємодії з юридичними та фізичними особами [517, с. 104].

Відповідно змістом правових форм публічного адміністрування є функції публічного адміністрування, що здійснюються за допомогою певних методів. Самі по собі форми публічного адміністрування являють собою зовнішнє вираження волевиявлення уповноваженого суб'єкта, яке може мати різні прояви. Цілеспрямований характер публічного адміністрування

також не означає, що його метою є вироблення певного рішення. Власне діяльність, процедура її здійснення набуває самостійного значення, що пов'язане перш за все із зміною концепції взаємодії держави і суспільства, утвердження людиноцентризму у публічному управлінні. Відповідно, публічна адміністрація повинна створити умови, допомогти у реалізації прав і належному виконанні обов'язків невіддільних суб'єктів, делегувати, в окремих випадках, відповідальність прийняття управлінського рішення самоврядним інституціям, забезпечити швидкий та зручний доступ до публічних послуг, що вимагає наявності належних процедур публічного адміністрування, які іноді мають самостійну цінність у публічно-управлінських відносинах [517, с. 105].

Функціональна спрямованість правової форми публічного адміністрування, доведена необхідність комплексного розгляду матеріальних та процедурних аспектів її існування, позитивні практики країн-членів ЄС дозволяють запропонувати такі напрями розвитку адміністративного законодавства: 1) Розробка та прийняття Адміністративного кодексу України; 2) вдосконалення напрацьованих положень адміністративно-процедурного законодавства.

Зважаючи на доведене положення про те, що поняття правового акта публічного адміністрування позначає зовнішню форму у структурі категорії матеріально-правової форми публічного адміністрування, що має і внутрішній аспект – матеріально-процедурну форму, питання щодо порядку видання, реалізації та припинення чинності таких форм публічного адміністрування як НПА, індивідуальні акти, акти-плани, адміністративні договори запропоновано визначати у Адміністративному кодексі України.

Концептуально структуру проекту Адміністративного кодексу України (далі – АК України), який нарівні з Адміністративно-процедурним кодексом визначатиме питання організації застосування правових форм публічного адміністрування, представлено такими розділами:

1) загальних положень, що стосуватимуться визначення поняття та видів правових форм публічного адміністрування, прав і обов'язків суб'єктів владних повноважень і приватних осіб у сфері публічного адміністрування, серед яких особлива увага повинна бути звернена на їх право участі у вирішенні публічних справ.

Наголошено на необхідності розширеного трактування сфери дії АК України, зокрема сформульовано таке твердження: «дія цього закону розповсюджуються на всі відносини, за участі суб'єктів публічного адміністрування та публічних установ, при виконанні ними публічно-владних управлінських функцій та реалізації власних або делегованих повноважень під час формування та реалізації державної політики у певній сфері (сферах) суспільного життя, надання адміністративних послуг, внутрішньо-управлінської діяльності та взаємодії, державного нагляду (контролю)».

Також у загальних положеннях необхідно розмежувати поняття суб'єктів нормотворчої діяльності та суб'єктів виконання інших функцій публічного адміністрування. Справа в тому, що нормативна регламентація суспільних відносин є виключною компетенцією КМУ та ЦОВВ, а на певній території стосовно визначеного кола питань – ОМС. Таке повноваження може бути делеговано іншим органам професійного самоврядування в силу приписів закону, однак в жодному випадку не може бути надано приватним суб'єктам. Для подальшої термінологічної визначеності обсягу повноважень суб'єкта публічного адміністрування доцільно використовувати словосполучення «суб'єкта публічного адміністрування», як ОВВ, ОМС, іншої юридичної особи публічного права, якій в силу закону надано владні повноваження з метою виконання публічно-владних управлінських функцій, та «публічної установи», тобто юридичної особи публічного та приватного права, якій делеговано на підставі, закону, НПА або адміністративного договору виконання однієї чи

декількох публічно-владних управлінських функцій та надано з цією метою певний обсяг владних повноважень.

Поняття «форма публічного адміністрування» є науковою категорією, абстракцією, що носить перш за все гносеологічну цінність. Від так її легальна дефініція може обмежити її пізнавальний потенціал, створюючи конкретні межі її обсягу і змісту. Однак, її видові прояви обов'язково повинні знайти відображення в тексті АК України. Зокрема, доцільно закріпити такі легальні дефініції:

- «Правовий акт публічного адміністрування - фіксоване у встановлені законом формі волевиявлення суб'єктів, уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій, що здійснюється на підставі та у випадках встановлених законом, з метою реалізації завдань і виконання функцій публічного адміністрування. Правовий акт публічного адміністрування зумовлює настання юридичних наслідків, визначених законом». Такий підхід з одного боку, дасть можливість розширити видові характеристики правових форм публічного адміністрування не прив'язуючи їх до конкретного переліку форм – з іншого обмежить дискрецію суб'єктів публічного адміністрування, оскільки унормує зв'язок правового акта лише з тим юридичним наслідком, що визначений законом;

- «Нормативний акт публічного адміністрування - офіційний, владний правовий суб'єкта публічного адміністрування, що який встановлює, змінює, припиняє правила поведінки, корпоративні, будівельні, безпекові, санітарні норми, правила, вимоги, стандарти та регламенти, у зовнішньо-організаційній, так і внутрішньо-управлінській сферах реалізації публічно-владних управлінських функцій»

- «Індивідуальний акт публічного адміністрування - індивідуально-конкретний правовий акт суб'єкта публічного адміністрування або публічної установи, прийнятий (здійснюваний) в межах власних або делегованих повноважень, що стосується прав, інтересів, обов'язків визначеної в акті особи або осіб, встановлення, зміни, скасування

правового режиму публічного майна, території, ситуації, дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк». Конкретні види індивідуальних актів пропонується визначити у розділі II «Індивідуальні акти публічного адміністрування» та ;

- «адміністративний договір – правовий акт, що має форму угоди, однією зі сторін якої є суб'єкт публічного адміністрування, і укладається з метою регулювання, встановлення, зміни, припинення правовідносини в сфері публічного права. Суб'єкт публічного адміністрування може замість видання індивідуального адміністративного акта укласти з особою, якій був би адресований такий адміністративний акт, адміністративний договір»

«адміністративна дія – правовий акт вчинюваний у формі інтелектуально-вольовий і фізичних (вербальних) дій і зумовлює настання юридичних наслідків, визначених законом. До адміністративних дій не відносяться процедурні дії»

«фактична дія – акт-дія суб'єктів публічної адміністрації та публічних установ, спрямований на настання реальних результатів та не зумовлює настання»

«автоматична адміністративна процедура» - акт-дія, що здійснюється за допомоги електронних засобів та інформаційних ресурсів публічної адміністрації відповідно до норм адміністративного права, без участі публічного службовця, та зумовлює настання визначених законом юридичних наслідків»

Розділ II доцільно присвятити правовим основам публічного адміністрування та правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, порядку надання владних повноважень, а також делегування їх виконання приватним суб'єктам.

Необхідно чітко окреслити питання компетенції суб'єктів публічного адміністрування, зокрема важливим є встановлення наслідків поної чи тимчасової відсутності компетенції суб'єкта публічного

адміністрування під час триваючих процесів реорганізації, ліквідації органів публічної адміністрації, врегулювати правила вирішення конфліктів компетенції на місцевому та регіональному рівнях між ОМС, МДА та публічними установами, питань передачі та делегування компетенції і владних повноважень, вимог транспарентності діяльності суб'єктів публічного адміністрування, зокрема обов'язку проводити громадські слухання, оприлюднювати як НПА, так індивідуальні акти, адміністративні договори, звіти та плани діяльності. У випадку заміни АК України ЗУ «Про ЦОВВ», коло питань визначених останнім НПА також доцільно включити до розділу II АК України. Загалом, не зважаючи на рішення законодавця, у цьому розділі необхідно передбачити та детально описати інституційну складову публічної адміністрації. Розглянуті нами кількісні її характеристики доводять необхідність унормування правового статусу органів професійного самоврядування, державних та комунальних підприємств, установ, організацій. Останні займають проміжне місце між владними та приватними суб'єктами адміністративного права, а невизначеність їх правового статусу призводить або до обмеження можливостей у реалізації покладених завдань і функцій, або, навпаки, до застосування під час їх виконання не властивих методів і форм владної діяльності.

Також необхідно унормувати питання внутрішньої структури органів публічної адміністрації, види їх територіальних підрозділів, порядку їх утворення, реорганізації, ліквідації, а також вище названі компетенційні питання.

У розділі III доцільно висвітлити особливості внутрішньо-організаційної діяльності суб'єктів владних повноважень, порядку, поняття, видів, меж дії та процедур ухвалення внутрішніх нормативних актів.

Як зазначено Верховним Судом, запровадження внутрішніх правових процедур органів публічної влади пов'язане з необхідністю обмеження їхнього владного впливу на особу, її захисту від них [518]

По-перше, необхідно визначити правові основи внутрішньо-управлінської діяльності органів публічного адміністрування. Загальної вказівки про її здійснення на підставі, в межах та відповідно до встановленої законом компетенції вочевидь не достатньо. Так, розповсюдженням є прийняття адміністративних регламентів, як обов'язкових для виконання порядок дій (рішень) органу публічної адміністрації, його самостійних структурних підрозділів і посадовців спрямований на здійснення їх повноважень у процесі виконання державних функцій [519; 520; 521]. У літературі адміністративний регламент розглядають, як стандартизовані і зафіксовані документальній формі правила (норми) роботи органу публічної адміністрації або його структурних та / або територіальних підрозділів; організаційно-розпорядчі документи, які надають легітимність й інтегруються процеси, об'єкти і суб'єкти публічного адміністрування, що спрямовані на виконання владних повноважень, закріплених певним цільовим набором державних або самоврядних функцій [522].

Викладене підтверджує нагальність врегулювання питань внутрішньо-управлінської діяльності публічної адміністрації, а ситуація її відомчого нормативного врегулювання не може бути визнана позитивною.

Також потребує визначення питання системи та ієрархії відомчих НПА та індивідуальних актів, зокрема співвідношення та юридичної сили регламентів, статутів, положень, посадових інструкцій, контрактів про проходження публічної служби, наказів і розпоряджень по структурному та територіальному підрозділу, правил внутрішнього розпорядку тощо. Актуальним є і питання визначення адміністративно-процедурної форми внутрішнього контролю. Подекуди, зустрічаються випадки неправомірного розширення положеннями про підрозділи внутрішньої або

власної безпеки, внутрішнього контролю і аудиту повноважень посадових осіб названих підрозділів. Крім того, відносно колективних суб'єктів публічного адміністрування доцільно передбачити систему зовнішнього аудиту та контролю їх діяльності.

Виявлено необхідність встановлення вимог до офіційного оприлюднення та моменту набуття чинності відомчими НПА. Зокрема, пропонується встановити обов'язкову вимогу про оприлюднення відомчих НПА, в тому числі організаційно-розпорядчого змісту, на офіційних веб-сайтах суб'єктів публічного адміністрування та визначити термін набуття чинності таких НПА не раніше дня, наступного за днем їх офіційного опублікування.

Встановлено випадки звернення за адміністративною допомогою та підстави для відмови у співробітництві. В тому числі адміністративний орган звертається до іншого адміністративного органу якщо: видання акта, необхідного для виконання адміністративної функції або виконання акта входить до його компетенції; адміністративний орган є розпорядником інформації, документів, доказів, необхідних для виконання адміністративної функції,

Зазначено, що внутрішній НПА є обов'язковим лише для органу публічного адміністрування, що його видав, а також для підпорядкованих йому суб'єктів публічного права. Внутрішні нормативні акти не застосовуються до приватних суб'єктів. По-друге, якщо орган публічного адміністрування виявляє протиріччя між внутрішніми НПА різної юридичної сили, то застосовуються положення внутрішнього НПА, виданого вищестоящего ієрархічно або функціонально органу публічного адміністрування. По-третє для вирішення колізій застосування норм внутрішніх НПА загального та спеціального характеру застосовується правило подолання відповідних суперечностей, встановлених для загальних НПА: застосуванню підлягає спеціальна норма, загальна може бути використана лише у тій частині, що не суперечить загальній нормі.

У розділі IV доцільно встановити загальні положення щодо індивідуальних актів, в тому числі і видів, умов чинності, підстав визнання нікчемними.

При розробці тексту цього розділу необхідно звернути увагу на позицію Головного науково-експертного управління про владний характер адміністративні акти мають владний характер, а також таку їх властивість, як обов'язковість, в них проявляється сила та воля держави на виникнення, зміну, припинення певних правовідносин. З огляду на це не можна вважати правильним надання права органу, що прийняв адміністративний акт, зненацька скасовувати власні рішення. Одностороння відмова від них, на наш погляд, є порушенням прав інших учасників цих правовідносин. Вже десятиліттями у діяльності виконавчих органів використовується практика, за якою правомірні акти у зв'язку з необхідністю по-іншому врегулювати відповідні відносини переглядаються лише у випадках і на підставах, встановлених законом, причому прийняті в результаті такого перегляду рішення (нові акти) діють лише на майбутнє; скасовуються акти, які не відповідають вимогам законодавства, порушують права фізичних чи юридичних осіб і правові наслідки їх прийняття визнаються недійсними [475].

У розділі V необхідно визначити аналогічні положення щодо адміністративного договору.

В контекст запозичення кращих практик використання правових форм публічного адміністрування варто звернути увагу на використання адміністративно-договірної форма уповноваження фізичних і юридичних осіб на самостійне виконання функцій державного управління або публічно-владних функцій місцевого самоврядування

Привертає увагу і положення щодо строку дії адміністративного договору, який повинен мати конкретну тривалість, що не перевищує чотирьох років, за виключення випадків прямо встановлених законом.

Сторони договору за обоюдною згодою можуть продовжити цей термін ще на чотири роки

У розділі VI «Нормативні акти публічного адміністрування» доцільно передбачити підстави, процедури, види нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації.

Зважаючи на виділені види НПА публічного адміністрування запропоновано встановити загальний порядок прийняття НПА КМУ та міністерствами. У цьому ж розділі доцільно повторити припис про виключно відомчий характер НПА ЦОВВ. Характеризуючи порядок ухвалення міжвідомчих НПА констатуємо необхідність встановлення таких обов'язкових вимог: 1) введення поняття «відповідальний розробник», яким доцільно визнати той ОВВ, що відповідальних за формування або реалізацію державної політики у сфері адміністративно-правового регулювання; 2) врегулювати порядок направлення на погодження проєкту НПА та строки надання відповіді, адже подекуди зустрічають випадки навмисної затримки прийняття певного НПА зважаючи на звуження (або навпаки – розширення) процедурного впливу співвидавника НПА 3) порядок врегулювання розбіжностей, що виникли під час процедури погодження.

Вкажемо і про доцільність встановлення саме у цьому розділі вимог до офіційного оприлюднення НПА всіх видів та обов'язкової державної реєстрації НПА ОМС та ЦОВВ. Щодо локальних актів процедура державної реєстрації може або не встановлюватись, або проводиться за спрощеним порядком, що зумовлено сферою їх дії, поширеною виключно на осіб-представників суспільно значимих видів професійної діяльності та процедурою прийняття шляхом обговорення усіма представниками професійної спільноти та колегіального ухвалення. Локально нормотворчість не виключає обов'язковості державного контролю за змістом таких норм, який доцільно встановити у формі реєстрації в

Міністерстві юстиції України в окремому реєстрі НПА органів професійного самоврядування.

Запропоновано уніфікувати форму фіксації нормативного волевиявлення публічної адміністрації, в тому числі визначити її для єдиноначальних суб'єктів публічного адміністрування наказом, а для колегіальних – рішенням.

б) форм і процедур взаємодії між органами публічної адміністрації в матеріальних формах (запити про професійну допомогу, міжвідомчі адміністративні договори);

7) правового режиму автоматичних адміністративних процедур.

Щодо вдосконалення наявних проєктів адміністративно-процедурного законодавства вкажемо про необхідність врахування таких положень: уніфіковано вимоги до процедури прийняття індивідуальних актів колегіальними органами; окремі елементи, наприклад усне та письмове заслуховування особи, застосовуються лише під час видання обтяжуючого адміністративного акту, або у зв'язку із прийняттям відмовного адміністративного акта; початок адміністративної процедури необхідно пов'язувати із 1) подачею заяви до адміністративного органу; 2) за власною ініціативою органу публічної адміністрації; 3) за вказівкою вищестоящего органу або посадової особи; 4) за мотивованим запитом іншого органу, 5) за скаргою. Обов'язковим є повідомлення учасника про початок провадження або шляхом вчення першої процедурної дії відносно учасника, у випадку здійснення адміністративної процедури з ініціативи адміністративного органу.

Варто вказати, що запропоновані законопроекти не вирішують питання процедурної форми діяльності публічної адміністрації, зокрема залишаються не визначеними питання внутрішньо організаційної діяльності публічної адміністрації, взаємодії її органів та інституцій як між собою, так і з державними органами (зокрема, судовою гілкою влади), процедури прийняття нормативних актів.

Так, проєкт АПК № 8413 від 29.12.2001 врегулював лише відносини під час реалізації публічною адміністрацією прав і свобод фізичних осіб та охоронюваних інтересів юридичних осіб, крім правовідносин, пов'язаних з виконавчим провадженням, накладенням адміністративних стягнень, застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції, а також на трудові та інші службові відносини, врегульовані спеціальними нормативно-правовими актами про дисципліну. Сфера дія цього кодексу не поширювалась на діяльність органів виконавчої влади; органів місцевого самоврядування; а також інших державних органів, підприємств, установ, організацій та їх посадових осіб щодо розгляду звернень юридичних і фізичних осіб, що містять пропозиції [469]. Проєкт АПК № 5462 від 29.04.2004 р. передбачав більшу сферу відносин регулювання. Зокрема доповнював сферу правового регулювання наданням адміністративних (управлінських) послуг [470]. Однак зберігався вищеназваний підхід щодо виключення зі сфери правового регулювання цього НПА відносин, пов'язаних із розглядом пропозицій, а також звернень громадян підприємствами, установами, організаціями, накладенням адміністративних стягнень, застосуванням законодавства про захист економічної конкуренції.

Новий підхід запропоновано проєктом АПК № 2789 від 18.07.2008 р [471]. Так, дія цього кодексу поширювалась як на ОВВ та ОМС, однак і на підприємства, установ та організацій, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, які згідно із законом уповноважені здійснювати владні управлінські (виконавчі та розпорядчі) функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, щодо забезпечення реалізації та захисту прав особи, а також виконання нею визначених законом обов'язків [471]. Дія цього кодексу не повинна була поширюватись, крім вказаних у попередніх законопроєктах і на відносини що виникають під час застосування податкового та митного законодавства, проходження державної служби, в тому числі дипломатичної та військової, а також служби в органах

місцевого самоврядування. Аналогічний підхід зберігся і в проєкті АПК №11472 від 03.12.2012 р. [472]

Проєкти закону про адміністративну процедуру [473, 474] закономірно продовжили названу тенденцію.

Зауважимо, що у випадку прийняття закону України про адміністративну процедуру як першого кроку у врегулюванні процедурної форми діяльності публічної адміністрації вищеназаний підхід щодо врегулювання базовим НПА лише зовнішньо-організаційної діяльності суб'єктів публічного адміністрування щодо реалізації прав і свобод фізичних осіб, законних інтересів юридичних осіб може бути збережений. Однак у перспективі із прийняттям АПК до сфери його правового регулювання повинні бути включені правовідносини, що виникають у зовнішньо-організаційній та внутрішньо-управлінській сферах діяльності публічної адміністрації.

Хочемо зазначити, що врегулювання процедурної форми у кодифікованому нормативному акті є найважливішим етапом сучасного етапу нормотворення. Адже суб'єкти права можуть діяти у різних правових процедурних формах: приватних, публічних, управлінських, правоохоронних. Найбільшої актуальності зазначене питання набуває у зв'язку із делегуванням частини владних повноважень інститутам громадянського суспільства (наприклад, органам професійного самоврядування надавачів публічних послуг), які при реалізації відповідних повноважень повинні діяти у відповідній адміністративно-процедурній формі, встановленій для суб'єктів владних повноважень. Зокрема, вказане стосується, накладення дисциплінарних стягнень, прийняття рішень нормативного характеру для підпорядкованих осіб, реєстрації, ліцензування тощо. Зрозуміло, що при виконанні інших, не пов'язаних з владно управлінською діяльністю, завдань, такі суб'єкти можуть діяти у процедурних формах, встановлених, наприклад, у статутах

та регламентах, затвердження яких також повинно здійснюватись відповідно до загальних правил адміністративно-процедурної форми.

В.С. Четверіков вказував, що жодна з функцій публічного адміністрування, як-то планування, взаємодія, правове регулювання тощо, не може бути здійснення без збору, обробки та аналізу інформаційних. Адміністративно-правове регулювання відносин, процесів, зв'язків у роботі з інформацією підвищує ефективність та впорядкованість реалізації функцій і завдань публічної адміністрації [524, с. 380]. У наших попередніх публікаціях наголошувалось на необхідності встановлення правової форми для інформаційно-аналітичної діяльності публічної адміністрації, однак лише в межах реалізації ними правоохоронної функцій [525; 526].

Запровадження інститут офіційного посвідчення інформації, що існує в електронній формі в Україні частково може вирішити питання оскарження інформації, що міститься в інформаційних базах даних органів публічної адміністрації. Крім того, відповідні акти-дії дозволяють надати інформації, що існує в електронному вигляді статус юридичного факту, гарантувати особі незмінність та вірність отриманих даних.

Моделі оцінки ефективності правових форм публічного адміністрування повинні будуватись за двома рівнями: нормативного та індивідуального регулювання. На нормативному рівні найоптимальнішою є модель оцінки результативності регуляторного акту (далі – РРА), що використовується понад 50 країнами світу. Нормативне регулювання високої якості було визнано основним завданням публічного адміністрування Організацією економічного співробітництва і розвитку (далі – ОЄСР) у зв'язку з чим було сформовано у 1995 році Рекомендації з підвищення ефективності якості державного управління.

На рівні індивідуального регулювання доцільно застосувати найбільш поширену в Європі модель оцінювання якості управління - Модель досконалості Європейської фундації якості управління (EFQM)

[528]. Вона використовується як інструмент оцінки як у приватному, так і в державному секторі, дає чітке уявлення про те, наскільки ефективно працює організація порівняно з аналогічними, дає змогу встановити напрями розширення можливостей організації та її діяльності. EFQM [529].

В основу моделі EFQM покладено фундаментальні концепції [529], серед яких для визначення показників ефективності індивідуально-конкретного впливу публічної адміністрації доцільно використовувати:

- концепцію досягнення збалансованих результатів. Концепція передбачає, що досконалі організації (excellent organizations) здійснюють свою місію та функціонують відповідно до свого бачення за допомогою планування та досягнення збалансованих результатів, які відповідають як коротко-, так і довгостроковим потребам стейк холдерів або, відповідно, перевищують їх очікування

- концепцію орієнтації на споживача послуг. У межах цієї концепції зазначається, що досконалі організації розуміють, що споживачі є головним сенсом їх існування, стимулюють прагнення вводити інновації, створювати для них цінності, розуміючи та сприймаючи їхні потреби та очікування.

- концепція управління процесами, яка передбачає, що досконалі організації управляються за допомогою структурованих та стратегічно узгоджених процесів, приймають рішення на підставі фактів з метою отримання збалансованих та стабільних результатів.

- концепція розвитку різних видів партнерства, згідно з якою що досконалі організації прагнуть розвивати та підтримувати довірливі відносини із різними партнерами для досягнення спільного успіху [530].

Похідною від EFQM є Загальна оціночна структура (ООС/CAF) [531]. Головними завданнями CAF є: 1) упровадження в державне управління принципів загального управління якістю і поступовий їх розвиток шляхом використання та усвідомлення необхідності

самооцінювання, перехід від послідовності дій «плануй-виконуй» до повного циклу «плануй-виконуй-перевірй-дій» [529]

Впровадження такого циклу є необхідністю к розбудові цілісної системи правових форм публічного публічного адміністрування.

Висновки до розділу 4.

Підтримано пропозиції щодо термінологічного розмежування діяльності адміністративних судів та органів публічної адміністрації Для позначення останньої запропоновано вживати терміни «адміністративна процедура» для позначення нормативно-встановленого переліку та послідовності здійснення актів-дій та «адміністративне провадження» як окремий випадок адміністративно-процесуальної форми реалізації публічної адміністрації адміністративної юрисдикції.

До ознак адміністративно-процесуальної форми віднесено: 1) наявність чітко окреслених, відносно автономних у створенні юридичних наслідків стадій та етапів; 2) визначення адміністративно-процесуальними нормами моменту початку та закінчення, кола учасників та їх процесуальний статус на кожній стадії; 3) обов'язковим елементом є стадія доказування обстави справи; 4) наявність та обов'язковість створення актів-документів як юридичних фактів для початку та закінчення певної стадії. Доведено, що значення стадій та етапів для змісту адміністративного процесу полягає їх відносній автономності та можливості досягти певних юридично значимих результатів по завершенні кожного з них. В адміністративній процедурі виділення етапів та стадій можливе лише для усвідомлення послідовності дій, а юридичний результат досягається лише по завершенню виконання всіх передбачених її структурою дій.

Констатовано, що адміністративно-процесуальної форми потребуватимуть ті категорії адміністративних справ, вирішення яких вимагає доказування обставин справи, зокрема провадження із застосування заходів адміністративної, фінансової, дисциплінарної відповідальності, здійснення заходів державного контролю.

З'ясовано відмінності між понятійними рядами «адміністративний процес» - «адміністративне провадження» - «адміністративна процедура» та «адміністративно-процесуальна форма» - «адміністративно-процедурна форма». Останній віднесено до сфери «належного», розглянуто як ідеальну модель, наукову конструкцію діяльності публічної адміністрації з реалізації покладених на неї функцій та завдань. Це наукові абстракції вищого рівня, що узагальнюють, систематизують усі елементи юридичної діяльності, їх обсяг буде значно ширшим від звичайного переліку актів-дій і може бути розкритий лише через формування їх юридичної та нормативної конструкції

Елементами юридичної конструкції адміністративно-процедурної форми названо: 1) юридичні факти, з якими пов'язується необхідність застосування адміністративної процедури, її початок, здійснення інших процедурних дій, набуття суб'єктами владних повноважень та приватними особами адміністративно-процедурного статусу; 2) учасники (визначення уповноважених на здійснення процедурних дій посадових осіб, встановлення адміністративно-процедурного статусу (права та обов'язків) владних та невлadних її учасників, можливість участь осіб, що сприяють провадженню у справі, межі їх участі та підстави залучення); 3) види та послідовність здійснення процедурних дій; 4) строки (початку та завершення адміністративної процедури загалом та вчинення конкретних процедурних дій); 5) юридичні наслідки вчинення або не вчинення процедурних дій.

Нормативна конструкція адміністративної процедури повинна включати: юридичний факт, з яким пов'язується її початок,

адміністративно-процедурні статуси її учасників, види, послідовність і строки здійснення процедурних дій, види та підстави прийняття проміжних і підсумкових рішень

З'ясовано види адміністративно-процедурної форми, до яких віднесено: 1) нормотворчу; 2) правозастосовну; 3) компетенційну; 4) структурну; 5) контрольню-наглядову; 6) правоохоронну; 7) адміністративно-договірну; 8) інтерпретаційну; 9) інформаційно-аналітичну; 10) право управлінську; 11) заявну.

З'ясовано поняття та ознаки нової процедурної форми публічного адміністрування – автоматичної адміністративної процедури як різновиду процедурних форм публічного адміністрування, що не потребують безпосереднього втручання посадових осіб органів публічної адміністрації для виникнення здатності спричинити настання юридичних наслідків у адміністративних правовідносинах, адміністративно-правовому статусі, адміністративно-правовому режимі

Проаналізовано досвід країн-учасниць ЄС у формуванні концепції нормативної регуляції відносин публічного адміністрування та на рівні окремих правових форм. Зазначено про наявність щонайменше трьох моделей врегулювання питань правової форми публічного адміністрування: 1) моно регулювання, коли існує єдиний НПА, що регламентує застосування як матеріальних, так і процедурних форм публічного адміністрування у всіх відносинах за участі публічної адміністрації; 2) прийняття двох або більше консолідованих НПА, що визначають види та правила застосування правових форм публічного адміністрування, в тому числі і у внутрішньо управлінських відносинах (адміністративний кодекс) та стандарти і процедури взаємодії публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами, питання оскарження, рішень дій та бездіяльності, тому числі і в судовому порядку (Адміністративно процедурний кодекс або Адміністративно-процесуальний кодекс); 3) наявність низки окремих НПА, кожен з яких

присвячено окремій формі публічного адміністрування, а також процедурі її застосування у зовнішньорганізаційних та внутрішньо управлінських відносинах.

Наголошено на необхідності вдосконалення положень перспективного адміністративного і адміністративно-процесуального законодавства з урахуванням позитивного досвіду країн-учасниць ЄС: 1) застосування окремих елементів адміністративної процедури, як-то обов'язкове заслуховування особи, відносно якої здійснюється адміністративне провадження, можливість відводу посадової особи, якою здійснюється адміністративне провадження, лише під час під час видання обтяжуючих або відмовних актів (Молдова, Литва); 2) запровадження правової форми для реальних актів (Молдова); 3) визначення наслідків скасування, відміни, відкликання індивідуальних актів, якими особі надавались матеріальні блага або внаслідок яких до особи були застосовні майнові або організаційні обмеження (Молдова); 4) встановлення у законодавстві уніфікованих вимог до прийняття індивідуальних актів колегіальними органами публічної адміністрації (Молдова); 5) запровадження інститут офіційного посвічення інформації, що існує в електронній формі, з метою надання їй статусу юридичного факту (Естонія); 6) визначення моменту початку адміністративного провадження, який доцільно пов'язувати не лише із поданням звернення заявником, однак і вчинення органом публічної адміністрації першої процедурної дії (Естонія, Італія). Враховуючи те, що такі дії можуть здійснюватись за відсутності безпосередньої взаємодії із приватним суб'єктом, важливим є і встановлення обов'язку органу публічної адміністрації, повідомляти особу про початок провадження. Форму ж відповідного повідомлення доцільно завозити із адміністративно-процесуального законодавства Італії. Також із досвіду Італії доцільно запозичити практику опублікування повідомлення про початок адміністративної процедури на офіційних інтернет-порталах органів публічного адміністрування у випадку, коли розсилка особистих

повідомлень значно ускладнена враховуючи кількість отримувачів; 7) повідомлення особи про строки провадження та процедурні дії, що повинні здійснюватись учасниками провадження (Естонія); 8) передбачити можливість публічної адміністрації до прийняття остаточного рішення у справі розглянути її частково і винести частковий адміністративний акт та /або прийняти попередній акт, яким встановити обставини, важливі для прийняття остаточного акта (Естонія); 9) встановити договірну форму для відносин делегування публічно-владних управлінських функцій (Естонія, Латвія); 10) врегулювання правової форми взаємодії органів публічної адміністрації шляхом введення у законодавство поняття запиту про професійну допомогу та міжвідомчого адміністративного договору (Естонія, Латвія, Іспанія); 11) серед підстав для початку адміністративної процедури передбачити такі як: за вказівкою вище стоячого органу або посадової особи; за мотивованим запитом іншого органу (Естонія); 12) серед істотних умов адміністративного договору обов'язково передбачати порядок нагляду за його виконанням (Іспанія, Естонія, Латвія); 13) легітимація поняття автоматизованої адміністративної дії (Іспанія); 14) врегулювання поняття, видів, порядку використання у правозастосовній практиці внутрішніх (відомчих) НПА (Латвія).

Зазначено, що проекти актів законодавства у цій сфері не врегульовують питання процедурної форми внутрішньо-управлінської діяльності публічної адміністрації, взаємодії її органів та інституцій як між собою, так і з державними органами інших гілок влади, процедури прийняття нормативних актів та особливостей застосування внутрішніх нормативно-правових актів.

Запропоновано структуру Адміністративного кодексу України, який нарівні з Адміністративно-процедурним кодексом визначатиме питання організації застосування правових форм публічного адміністрування, у тому числі підкреслено необхідність визначення в ньому: 1) загальних положень, що стосуватимуться визначення поняття та видів правових

форм публічного адміністрування, прав і обов'язків суб'єктів владних повноважень і приватних осіб у сфері публічного адміністрування, серед яких особлива увага звертається на право участі у вирішенні публічних справ; 2) правових основ публічного адміністрування та правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, порядку надання владних повноважень, у тому числі делегування їх виконання приватним суб'єктам; 3) внутрішньо-організаційної діяльності суб'єктів владних повноважень, порядку, поняття, видів, меж дії та процедур ухвалення внутрішніх нормативних актів; 4) загальних положень щодо адміністративного договору та індивідуальних актів: поняття, видів, умов чинності, підстав визнання нікчемними; 5) нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації; 6) форм і процедур взаємодії між органами публічної адміністрації в матеріальних формах (запити про професійну допомогу, міжвідомчі адміністративні договори); 7) правового режиму автоматичних адміністративних процедур.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретико-правове узагальнення та запропоновано нове вирішення наукової проблеми, що полягає у вивченні концептуальних уявлень та розробці авторської парадигми сучасних правових форм публічного адміністрування в Україні, а також визначенні шляхів удосконалення практики їх застосування. За результатами проведеного дослідження сформульовано такі висновки.

1. Встановлено, що публічне адміністрування як сфера правової об'єктивації охоплює всі види діяльності уповноважених суб'єктів адміністративного права, спрямованої на досягнення публічного інтересу, нормативно-закріпленого в завданнях відповідного суб'єкта: прийняття управлінських рішень, надання адміністративних послуг, застосування адміністративного примусу, розгляд звернень та скарг фізичних і юридичних осіб, контрольно-наглядову діяльність, обмін інформацією, звернення до суду тощо.

Атрибутивними властивостями публічного адміністрування як якісно відмінного концепту реалізації публічно-владних функцій названо: спрямованість на реалізацію публічного інтересу; гласність, застосування інструментів демократичного врядування, у тому числі залучення інститутів громадянського суспільства та колегіальність у прийнятті управлінських рішень, сприяння в реалізації прав та забезпечення виконання обов'язків фізичних та юридичних осіб через надання адміністративних послуг, реалізація повноважень у межах адміністративних процедур, децентралізація, делегування виконання владних управлінських функцій органам місцевого та професійного самоврядування, розширення переліку форм і методів їх діяльності, взаємодія, самоврядність.

2. Зроблено висновок, що дослідження правових форм публічного адміністрування в Україні має базуватися та враховувати розроблені теоретичні концептуальні моделі розуміння форм зовнішнього вираження управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень та виходити з нагальних та перспективних потреб, які виникають у процесі модернізації системи публічного управління та адміністрування. Наголошено на таких трьох важливих аспектах цієї проблеми: 1) необхідність вивчення правової форми публічного адміністрування з позицій системного підходу, що дасть змогу усунути логічні, семантичні та термінологічні неузгодженості та протиріччя в матеріальному та процедурному аспектах зовнішнього вираження діяльності публічної адміністрації; 2) розвиток теорії правового акта публічного адміністрування, основи якої були закладені вченими-адміністративістами кінця XIX — початку XX сторіччя, однак унаслідок дискретності розвитку радянського адміністративного права та наслідування концептуальних положень останнього сучасною наукою адміністративного права, використовуються лише в частині формування юридичних конструкцій окремих правових форм публічного адміністрування; 3) вдосконалення теорії процедурної форми діяльності публічної адміністрації, розробка якої, незважаючи на численну кількість праць вчених-сучасників, не втрачає актуальності внаслідок значних розбіжностей підходах до структурних та функціональних зв'язків її основних понять та категорій.

3. Правова форма є комплексною категорією юридичної науки, значення якої для теорії адміністративного права та практики публічного адміністрування полягає в її здатності систематизувати та узагальнювати, утворювати зв'язки як між елементами правової матерії, так і між правовими та неправовими явищами, надавати останнім юридичного значення та забезпечувати їх правовий захист. На галузевому рівні, правова форма набуває інтегративних якостей, що проявляються в спроможності встановлювати стійкі зв'язки між нормами та інститутами

адміністративного права, виражати ззовні, формалізувати діяльність суб'єктів публічної адміністрації, і завдяки цьому, забезпечити їх вплив на наявні суспільні відносини у сфері публічного управління, що потребують правового регулювання; надавати юридичного значення результатам діяльності учасників адміністративно-правових відносин.

Наголошено, що правова форма публічного адміністрування виражає зміст діяльності публічної адміністрації, який доцільно вбачати не лише у втіленні в життя субстрату державної волі, однак і в активній участі у формуванні та реалізації норм адміністративного права самоврядних організацій та інших інститутів громадянського суспільства, побудові його зв'язків із зовнішнім середовищем. Правова форма публічного адміністрування володіє власною структурою, її призначення — організувати, упорядкувати зміст діяльності публічної адміністрації, забезпечити ієрархію правил поведінки, утворити та гарантувати стійкість зв'язків як між елементами адміністративного права, так і адміністративним правом та іншими явищами суспільного життя, що потребують юридичної регламентації.

4. Методологію дослідження правових форм публічного адміністрування представлено двома блоками: теоретико-методологічним, що визначатиме орієнтири та завдання дослідницького пошуку та інструментальним, що відобразатиме конкретні методи їх вирішення. У якості вихідних позицій обрано діалектичний підхід до існування парних категорій форми і змісту, де формою є правова матерія як спосіб існування змісту діяльності публічної адміністрації. Останній розглянуто не лише як втілення в життя субстрату державної волі, однак і як діяльність із залучення до формування й реалізації державно-владних велінь інститутів громадянського суспільства та самоврядних утворень і організацій, створення зв'язків держави із фізичними і юридичними особами на засадах сервісності, партнерства, транспарентності.

Складність конструювання інструментального блоку, обумовлена можливістю розгляду правових форми публічного адміністрування і як одиничного об'єкта, і як певної родової множини, зумовлює використання системного підходу в дослідженні названого правового явища. Беззаперечною перевагою системного підходу визнано не лише багатоаспектний розгляд правових форм публічного адміністрування в статичній, русій, рефлексії й динаміці розвитку, однак і можливості створення юридичної конструкції правової форми публічного адміністрування як ідеальної теоретичної моделі та нормативної конструкції її різновидів.

Наголошено, що інструментальний блок методології дослідження правових форм публічного адміністрування представлений як методами проведення системних досліджень (системно-структурний, структурно-функціональний, системного правового аналізу), так і іншими загальнонауковими (аналізу, синтезу, синергетичний, інституціональний) та спеціально-юридичними методами (правового моделювання, порівняльно-правовий компаративний, історико-правовий, правового моделювання, юридичної статистики тощо)

5. Виявлено, що логіко-юридична конструкція правової форми публічного адміністрування утворюється елементами, що відображають її сутнісні ознаки й перебувають у стійких зв'язках, де відсутність однієї зі складових унеможливує регулятивний вплив волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування та здатність утворювати правові наслідки. Такими елементами теоретичної конструкції правової форми публічного адміністрування названо: юридичну силу, сферу дії, юридичний зміст, форму фіксації, юридичні наслідки та юридичну процедуру.

Сформовано конструктивне поняття правової форми публічного адміністрування як структурованої відповідно до встановленої юридичної процедури об'єктивації в адміністративному праві волевиявлення публічної адміністрації, що спрямоване на реалізацію її функцій, і зумовлює настання юридичних наслідків у матеріальних та процедурно-

процесуальних відносинах відповідно до сфери дії, юридичної сили та юридичного змісту владних велінь, визначених компетенцією суб'єкта волевиявлення та стадією механізму адміністративно-правового регулювання.

Наголошено, що правова форма публічного адміністрування є лише одним із варіантів об'єктивації волевиявлення публічної адміністрації і входить до обсягу поняття форми діяльності публічної адміністрації, який вміщує категорії правових та організаційних, приватноправових та публічних форм діяльності публічної адміністрації.

6. Встановлено, що наукове поняття «правова форм публічного адміністрування» займає одне з центральних місць у теорії адміністративного права й пов'язана логічними зв'язками з такими базовими категоріями як «функції публічного адміністрування», «методи публічного адміністрування», «функції адміністративного права», «методи адміністративного права», «суб'єкти публічного адміністрування». Функції, що виконуються публічною адміністрацією є змістом правових форм публічного адміністрування, завдяки їм отримують практичну реалізацію та входять до сфери дії права. Функції адміністративного права безпосередньо реалізуються через один із різновидів правової форми — нормативно-правовий акт публічного адміністрування, так само як і методи адміністративно-правового регулювання. Правові форми публічного адміністрування та методи публічного адміністрування на відміну від усталеного уявлення є несумісними поняттями й перебувають у відносинах супідрядності. Вони входять до одного й того ж роду понять — є зовнішнім вираженням та засобами реалізації функцій публічної адміністрації, однак їх обсяг не збігається в жодній своїй частині. Правова форма є зовнішнім вираженням функцій суб'єктів публічного адміністрування, метод — засобами, якими вони реалізуються. У правових формах публічного адміністрування виражені як методи публічного адміністрування, так і методи адміністративного права. Саме

правова форма дає можливість застосувати їх у сукупності, забезпечити регулюючу дію управлінських рішень публічної адміністрації.

Правова форма публічного адміністрування об'єктивує активність конкретного уповноваженого на виконання функцій публічного адміністрування суб'єкта, завдяки чому стає можливим її пізнання іншими учасниками адміністративних правовідносин та оцінка її на предмет відповідності стандартам та європейським принципам публічного адміністрування. Категорія правової форми публічного адміністрування відображає, систематизує, об'єднує вимоги до юридично значимої діяльності з виконання функцій публічного адміністрування і є універсальною для будь-якого суб'єкта адміністративного права, що виконує такі функції. Практична реалізація таких уніфікованих вимог можлива лише в межах правової форми як інтегративної категорії, що з одного боку об'єднуватиме усю сукупність вимог до діяльності суб'єкта публічного адміністрування, а з іншого виявлятиме будь-які відхилення, відмежовуючи правомірні дії та акти від нікчемних та оспорюваних, і через фіксацію волевиявлення в праві, створюватиме підстави для реалізації механізмів судового захисту та адміністративного їх оскарження.

7. Обґрунтовано, що обсяг поняття «правова форм публічного адміністрування» включає всі прояви активності публічної адміністрації, що викликають безпосереднє настання юридичних наслідків у суспільних відносинах, що є предметом адміністративно-правового регулювання, й об'єднує: нормативні акти управління, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, адміністративні процедури, управлінські програми, автоматичні правові наслідки, акти-плани, акти-волевиявлення.

Виявлену емпіричну множину правових форм публічного адміністрування упорядковано за допомоги методу класифікації та запропоновано авторський їх поділ на класи та підкласи в межах природної та штучної варіантів класифікації. Природна класифікація правових форм публічного адміністрування здійснена за сукупністю декількох ознак,

серед яких базовою, найсуттєвішою властивістю, що відображає одну з головних інтегративних якостей правової форми визнано функцію в адміністративному праві. За цим критерієм правові форми публічного адміністрування поділено на два великі класи матеріальних та процедурних правових форм, кожен із яких за критерієм функцій у публічному адмініструванні вміщує підкласи регулятивних, охоронних та структурних правових форм. Виявлено додаткові ознаки природної класифікації матеріальних та процедурних форм.

Встановлено особливості взаємодії матеріальних та процедурних правових форм публічного адміністрування, зокрема наголошено, що юридична процедура відіграє роль внутрішньої форми як елементу структури матеріальної правової форми публічного адміністрування. У такому випадку ведеться мова про процедури підготовки, прийняття й реалізації управлінських рішень. Зважаючи на зв'язок таких процедур із конкретною матеріальною правовою формою, та неможливість їх універсального застосування до аналогічних видів правовідносин, у тому числі й за участю іншого суб'єкта публічного адміністрування такі процедурні форми запропоновано термінувати матеріально-процедурними. Зауважено, що такий підхід є справедливим за умови розгляду правової форми як родової множини, якщо ж розглядати її як одиничний об'єкт, то його внутрішньою формою варто назвати структурну, що відобразатиме питання утворення, перетворення, ліквідації, а також практичної організації повсякденної діяльності, взаємодії органів публічної адміністрації.

8. Правовий акт публічного адміністрування визнано узагальнюючим поняттям для всієї сукупності волевиявлень уповноважених на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єктів адміністративного права. До обсягу поняття правового акта публічного адміністрування запропоновано включити: нормативно-правові акти, індивідуальні акти, у тому числі правові акти управління та адміністративні акти,

інтерпретаційні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-волевиявлення.

Ознаками правового акта публічного адміністрування названо: 1) здійснюється у встановлених законом випадках із метою виконання функцій публічного адміністрування» 2) є волевим актом, тобто таким, що безпосередньо залежить і зумовлений волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування; 3) викликає настання юридичних наслідків, вид, обсяг і тривалість дії яких визначений законом; 4) може здійснюватися не лише публічною адміністрацією, однак і будь-яким суб'єктом адміністративного права, що уповноважений на виконання публічно-владних управлінських функцій та наділених для цього владними повноваженнями.

Обґрунтовано необхідність збереження конструкції правового акта управління, визначено його співвідношення з поняттям нормативного, індивідуального та адміністративного актів.

9. Сформульовано визначення нормативно-правового акта публічного адміністрування як вираженого у встановленій формі офіційного, владного, заснованого на публічному інтересі, рішення суб'єкта публічного адміністрування, що викликає настання стійких та незалежних від волі та особи виконавців юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни, припинення правил поведінки, суб'єктів адміністративного права, корпоративних, будівельних, безпекових, санітарних, корпоративних та інших норм, правил, вимог, стандартів та регламентів, що існуватимуть як у зовнішньо організаційній, так і внутрішньо управлінській сферах.

Проведено класифікацію нормативно-правових актів публічної адміністрації, що дало змогу уточнити підходи до видів відповідних актів та способів їх групування. Зокрема, за ознакою юридичних наслідків виявлено типові та атипові нормативно-правові акти; за критерієм компетенції суб'єкта публічної адміністрації запропоновано вирізняти

загальні, відомчі, міжвідомчі, місцеві та локальні акти; за функціональним призначенням виділено: програмні, регламентаційні, правонаділяючі, компетенційні, статутні, структурні акти та акти планування.

З'ясовано ознаки нормативно-правових актів публічного адміністрування, до яких віднесено: 1) публічний інтерес, як зміст волевиявлення суб'єктів адміністративного нормотворення; 2) нормативність, як узагальнену якість багаторазовості та універсальності застосування, тривалої дії, та неперсоніфікованості; 3) сферу застосування, тобто можливості його використання для встановлення правил поведінки як для організаційно не підпорядкованих фізичних і юридичних осіб, так і з організаційно-розпорядчих питань внутрішньо управлінської діяльності публічної адміністрації; 4) форму фіксації волевиявлення, недотримання якої веде до нікчемності акту, причому запропоновано уніфікований підхід до її видів; 5) офіційність, тобто видання від імені уповноваженого суб'єкта, що діє на підставі власних або делегованих повноважень, із дотриманням вимог до державної реєстрації та офіційного оприлюднення; 6) юридичний наслідок у вигляді встановлення, зміни, припинення загальнообов'язкових правил поведінки, суб'єктів адміністративного права, неюридичних правил, вимог, стандартів та регламентів, відповідно до визначеної сфери відання видавника, який може здійснювати вплив як у публічних, так і приватних правовідносинах; 7) є формою реалізації функцій адміністративного права, у тому числі регулятивної (типовий НПА) та прогностичної (атиповий НПА); 8) є управлінським рішенням суб'єкта публічного адміністрування, тобто волевиявленням особливого роду, що виражає усвідомлений намір діяти в певний спосіб та визначити для цього певні правила і вимоги до діяльності підвладних осіб.

10. Індивідуальний акт публічного адміністрування є абстракцією вищого рівня з категоріальним статусом, що об'єднує всі владні індивідуально-конкретні волевиявлення публічної адміністрації, які залежно від місця в механізмі адміністративно-правового регулювання

можуть бути поділені на: правозастосовні, інтерпретаційні та правореалізаційні акти.

Індивідуальний акт публічного адміністрування визнано засобом об'єктивації діяльності уповноважених суб'єктів із реалізації норм адміністративного права. На підставі вивчених ознак індивідуального акту публічного адміністрування сформовано його наукове поняття як індивідуально-конкретного владного волевиявлення уповноваженого суб'єкта щодо виконання функцій публічного адміністрування шляхом використання та виконання власних та делегованих повноважень, застосування норм адміністративного права, що зумовлює зміни в адміністративно-правовому статусі особи або її участь у нових правовідносинах, встановлення, зміни та припинення правового режиму публічного майна, території, ситуації.

Галузевою особливістю індивідуальних актів публічної адміністрації є їх цільове призначення — реалізація компетенції органу публічної адміністрації та дія, що вичерпується їх виконанням. Фактична реалізація приписів індивідуальних актів публічної адміністрації зумовлює втрату ними юридичного значення для адресата, що необхідно враховувати під час формування їх нормативної конструкції, шляхом встановлення конкретних строків оскарження та набуття чинності.

Обсяг поняття індивідуальних актів публічного адміністрування визначено через такі складові як: правозастосовні акти-документи, право реалізаційні акти-волевиявлення та акти-дії. Надано детальну характеристику кожному з їх видів. Обґрунтовано необхідність поділу правозастосовних актів публічного адміністрування за юридичним змістом на індивідуальні акти управління, адміністративні акти та юрисдикційні акти, що відобразатиме векторну та сутнісну спрямованість діяльності публічної адміністрації та дасть змогу сформуванню адекватні виконуваним ними функціям у механізмі адміністративно-правового регулювання публічних відносин процедури видання, набуття та припинення чинності.

Обґрунтована необхідність повернення в науковий обіг терміну індивідуальний акт управління не лише не заперечує, однак додатково підкреслює необхідність застосування та детального дослідження адміністративних актів як засобів зовнішньої комунікації органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Запропонована типологізація індивідуальних правових актів публічного адміністрування, а також узагальнююче поняття.

Підкреслено, що індивідуальний акт публічного адміністрування не обов'язково носить правозастосовний характер, до нього можуть бути віднесені й індивідуальні інтерпретаційні акти, правореалізаційні акти та акти-дії. Усі вони в сукупності призначені забезпечити регулюючу дію норм адміністративного права в конкретних правовідносинах, щодо конкретної особи, майна, об'єкту матеріального світу, ситуації, правового режиму.

11. З'ясовано перспективи вдосконалення як доктринального розуміння, так і нормативної конструкції поняття адміністративного договору. Вказано, що адміністративний договір є лише однією із можливих договірних форм регулювання відносин публічного адміністрування. Договірні регулятори можуть мати як формалізований характер, отримуючи форму адміністративного договору, так і неформалізований, коли угода між суб'єктами владних повноважень фіксується на рівні нормативно-правового акту, або законом надається можливість досягнення консенсусу у вертикальних та горизонтальних адміністративних правовідносинах. Встановлено співвідношення адміністративного договору з іншими видами правових форм, у тому числі адміністративний актом, спільним нормативно-правовим актом

Запропоновано авторський підхід до конструювання системи договірних форм публічного адміністрування загалом, та адміністративних договорів зокрема, на основі системного підходу. Встановлено наявність двох достатньо автономних, якісно своєрідних підсистем нормативного та

індивідуального рівнів у системі адміністративно-договірного регулювання публічних відносин.

Ознаками нормативних адміністративних договорів названо: 1) укладаються між рівноправними та не підпорядкованими органами публічного адміністрування; 2) їх предметом є владно-організаційна діяльність органів публічного адміністрування, якою встановлюється або змінюється порядок спільної реалізації ними функцій та державних завдань; 3) ґрунтуються на воле узгодженні та взаємної відповідальності сторін; 4) у результаті їх укладання створюються або змінюються норми адміністративного права; 5) володіють особливим порядком укладання, вирішення спорів та підлягають обов'язковому оприлюдненню тексту договору.

До ознак індивідуальних адміністративних договорів віднесено: 1) є формою правозастосування; 2) передбачають узгодження волі сторін; 3) державно-владні, гарантовані державним примусом у формі обмежень організаційного або майнового характеру; 4) їх зміст індивідуально-визначений, «кастомізований» стосовно сторін договору, особливо у вертикальних договірних адміністративних правовідносинах; 5) їхні зобов'язання персонально-адресовані сторонам договору й не мають юридичної сили в подібних правовідносинах, індивідуально-конкретні, поширені лише на окремих суб'єктів.

Вказано, що елементи системи адміністративних договорів як правових форм публічного адміністрування доцільно за стадіями механізму адміністративно-правового регулювання, що дасть змогу відобразити насамперед їх функціональні, а не структурні зв'язки. На відміну від нормативних та індивідуальних актів підсистеми нормативних та індивідуальних адміністративних договорів не перебувають у відносинах підпорядкованості та суворої ієрархії юридичної сили, що й обумовлює їх особливий статус, відмінність від інших категорії (груп) правових актів публічного адміністрування. На відміну від інших правових

актів публічного адміністрування, що взаємодіють на основі жорстких структурних зв'язків супідрядності, адміністративні договори поєднані в першу чергу функціонально.

12. Наголошено на особливостях процедурної форми публічного адміністрування. Вказано, що адміністративна процедура може й має сприйматися самостійним видом правової об'єктивації діяльності публічної адміністрації у випадках, коли законодавець не пов'язує нормальний перебіг діяльності з реалізацією функцій публічної адміністрації із необхідністю видання правового акта, натомість визначає її результатом акт-дію або акт-волевиявлення. З'ясовано поняття та ознаки нового виду процедурних форм діяльності публічної адміністрації — автоматичної адміністративної процедури.

13. Проаналізовано досвід країн-учасниць ЄС у формуванні концепції нормативної регуляції відносин публічного адміністрування та на рівні певних правових форм. Зазначено, що серед існуючих у країнах — ЄС моделей правової об'єктивації публічного адміністрування найбільш оптимальним для України є прийняття двох нормативно-правових актів: Адміністративно-процедурного кодексу та Адміністративного кодексу. Обґрунтовано, що дія Адміністративно-процедурного кодексу має поширюватись як на органи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, так і юридичних осіб публічного права, а в перспективі, і на приватних суб'єктів (юридичних та фізичних осіб), яким у силу закону, іншого нормативно-правового акта або адміністративного договору делеговано виконання публічно-владних управлінських функцій і повноважень.

14. Наголошено на необхідності вдосконалення положень перспективного адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства з урахуванням позитивного досвіду країн-учасниць ЄС. Запропоновано низку доповнень концептуального характеру до проєктів адміністративно-процедурного законодавства, сформовано пропозиції до

структури майбутнього Адміністративного кодексу України, та сформульовані положення, що стосуватимуться поняття та видів правових форм публічного адміністрування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К. : Юрінком Інтер, 2001. 576 с.
2. Білик П. П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально- економічним розвитком регіону : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / П. П. Білик; кер. роботи А. С. Васильєв; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". – Одеса, 2003. – 21 с.
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с. 17
4. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 43-51
5. Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 266 *Офіційний вісник України*. 2015 р. № 38. стор. 194. стаття 1147.
6. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : Навчальний посібник. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
7. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава*. 2018. №30. С. 101-106
8. Щокін Р.Г. Публічне адміністрування у галузі освіти : дис.. ... докт. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2019. 472 с.
9. Мосейко А.Г. Публічне адміністрування у сфері національної безпеки України : дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 220 с.

10. Запотоцька О.В. Публічне адміністрування у сфері безпеки та якості харчової продукції : автореф. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2019. 34 с.
11. Кіцул С.Ю. Публічне адміністрування газовидобувної галузі в Україні : дис.. ... кан. юрид. наук. : 12.00.07. Київ, 2019. 202 с.
12. Сукманова О. В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні. Теорія і практика : монографія. Київ, 2019. 436 с.
13. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. Ю. П. Битяка. К. : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
14. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ: навчальний посібник / Олефір В.І., Константинов С.Ф., Лошицький М.В. та ін. / за заг. ред. Моїсеєва Є.М. К. : Вид-во ТОВ, 2010. 428 с.
15. Адміністративно-правова реформа в Україні / під заг. ред С. В. Петкова К., 2016. 112 с.
16. Сорокіна В.В. Процессуальная форма юридической деятельности в современной России: вопросы теории и практики : дисс. ... канд. Юрид. Наук : 12.00.01. Саратов, 2009. 212 с.
17. Логвиненко Б.О. Публічне адміністрування сферою охорони здоров'я в Україні: теорія і практика : дис.. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 428 с.
18. Глосарій Програми розвитку ООН. URL : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
19. Проект Концепції реформування публічної адміністрації в Україні. URL : http://www.pravo.org.ua/files/stat/Concept_public_administration.pdf.
20. Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші. Загальне адміністративне право : підручник . К. : Юрінком Інтер, 2016. 568 с.
21. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку ХХІ століття) : монографія / Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін

М. П. та ін. / За заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : Херсонська міська друкарня, 2010. 378 с.

22. Гнидюк Н. Визначення поняття публічної адміністрації в *acquis communautaire*. *Законодавство України: науково-практичні коментарі: юрид. журн.* 2006. № 10. С. 74–77

23. Комашко М. В. Деякі проблемні питання делегування повноважень у сфері здійснення місцевого самоврядування. *Держава та регіони. Сер. : Право.* 2001. № 2. С. 27–31

24. Біла В. Р. До питання сутності та змісту категорії «Публічне адміністрування». *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. «Юриспруденція».* 2018. Вип. 35. С. 62–64.

25. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text>

26. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 року № 4572-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2013. № 1. ст.1

27. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2014. № 49. ст.2056

28. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22 червня 2000 року N 1835-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2000. № 40. ст.338.

29. Яковлев І.П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07.* Одеса, 2016. 224 с.

30. Податковий кодекс України : від 2 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР),* 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112.

31. Положення про державну фіскальну службу України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: [zakon.rada.gov.ua/go/236-2014-п.](https://zakon.rada.gov.ua/go/236-2014-п)

32. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність : Закон України від 21 грудня 2017 року № 2258-VIII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2258-19#Text>

33. Про торгово-промислові палати в Україні : Закон України 2 грудня 1997 року № 671/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1998. №13. ст.52.

34. Про затвердження Порядку видачі книжок (карнетів) А.Т.А. : постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 р. № 1654. *Офіційний вісник України*. 2006 р. № 48. стор. 60. стаття 3196.

35. Про надання Торгово-промисловій палаті України повноважень виступати гарантуючою організацією, що видає в Україні книжки (карнети) А.Т.А. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 № 988-р. *Офіційний вісник України*. 2005 р. № 1. стор. 100. стаття 38.

36. Бакуменко В. Д., Красноруцький О. О. Предметна системологія публічного управління та адміністрування. Матеріали конгресу «Публічні виклики ХХІ ст.». Харків: ХАРІДУ НАДУ, 2018. С. 366–368.

37. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 29 листопада 2001 року N 2866-III. *Відомості Верховної Ради*. 2002. № 10. ст.78

38. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квітня 2009 року № 1275-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2009. № 38. ст.534.

39. Миколенко О.І. Місце адміністративного процедурного права в системі юридичних знань та системі права України : автореф. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 38 с.

40. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. м. Дніпропетровськ 17 груд. 2009 р. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.

41. Публічне управління та адміністрування в умовах інформаційного суспільства: вітчизняний і зарубіжний досвід : монографія / За заг. ред. С. Чернова, В. Воронкової, В. Банаха, О. Сосніна, П. Жукаускаса, Й.Ввайнхардт, Р. Андрюкайтене. Запоріж. держ. інж. акад. Запоріжжя : ЗДІА, 2016. 606 с.

42. Тихонов А.В. Социология управления. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Канон РООИ «Реабилитация», 2007. 427 с.

43. Mayer O. Droit administrative allemand. I. P. 158-167. URL : http://www.revuegeneraledudroit.eu/wp-content/uploads/bijus_doc_mayer_droitallemand_t1.pdf.

44. Елистратов А.И.. Основные начала административного права. Москва : Издательство Г.А. Лемана, 1914. 337 с.

45. О публичном администрировании : Закон Литовской Республики от 17 июня 1999 г. № VIII-1234. URL : <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/b6979542faf011e4877aa4fe9d0c24b0?jfwid=rivwzvrvvg>

46. **Енциклопедичний словник з державного управління. Уклад: Ю. П. Сурімн, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та інш. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. К : НАДУ. 2010. 820 с.**

47. Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник / Ю. А. Тихомиров.– М.: Изд-во БЕК, 1995.– 496 с.

48. Коломоець Т. О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: монографія/ Тетяна Олександрівна Коломоець; за ред. В. К. Шкарупи. – Запоріжжя: Поліграф, 2004. – 403 с.

49. Васильева М. И. Публичные интересы в экологическом праве / М. И. Васильева.– М.: Изд-во МГУ, 2003.– 424 с.

50. Кауфман Р. Государственные и местные расходы европейских стран по их назначению: Пер. с нем. изд. А. Гурьева. – СПб., 1895. – С. 28.
51. Bila V.R. Public service: modern approaches to understanding in Ukrainian jurisprudence. *Scientific letters of Academic Society of Michal Baludansky*. 2014. № 2. P.13-17.
52. Востриков П. П. Публичный интерес и функции государства: логика взаимосвязи. Электронное научное издание «Вестник ВВАГС» / П. П. Востриков. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nauka.vvags.ru>.
53. Золотухіна Л.В. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія : дис.. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 486 с.
54. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2011. № 38. ст.385
55. Гоголев А.М. Публичное администрирование как правовая категория. *Экономика. Налоги. Право*. 2015. № 2. с. 141-146
56. Rule of Law Checklist, adopted by the Venice Commission at its 106th Plenary Session (Venice, 11-12 March 2016). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2016\)007-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2016)007-e)
57. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. 558 с.
58. Селіванов В.М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. К. : Ін Юре, 2002. 724 с.
59. Бугайчук К. Л. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. : стаття. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 5. с. 112-117. с. 113.
60. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 45. ст.397.

61. Ястремська О. М. Мажник Л. О. Публічне адміністрування : навчальний посібник. Х. : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
62. Скиндеров Р.В. Объективное и субъективное в праве : автореф. кан. юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург : Уральская государственная юридическая академия, 2006. 23 с.
63. Лившиц Р.З. О легитимности закона. *Теория права: новые идеи*. 1995. № 4. С. 18-25
64. Доброборг Л.М. Объективация и легитимация права: общетеоретический аспект. *Новый университет*. 2014 № 9. С. 28-33
65. Jellinek G. Gesetz und Verordnung : Staatsrechtliche Untersuchungen auf rechtsgeschichtlicher und rechtsvergleichender Grundlage. Lang:- ger, 1887. 448 p.
66. Бунякин Н.Е. Концепция становления и развития административного права в России: Монография. Тамбов: Изд-во ТГТУ, 2002. 148 с.
67. Завальна Ж. В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 369 с.
68. Гасаналиев А.Ш. Формирование основных институтов административного права и административно-правовая мысль России XIX – начала XX веков : автореф. дис.... канд. юрид. наук. М., 2000. 21 с.
69. Мацелик Т.О. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110–114
70. Гессен В.М. Административное право. Популярные лекции для самообразования. Санкт-Петербург : Паровая скоропечатная Г. Пожарова, 1903. 240 с.
71. Ивановский В.В. Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления). 2-е издание. Казань. 1907. 506 с.

72. Гриценко І.С. **Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2008. 428 с.**

73. Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. СПб., 1907-1908. 220 с.

74. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. Т.2. М., 1908. 266 с.

75. Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Издание 3-е. Петроград, 1915. 410 с.

76. Фиалковская И.Д. Теоретические вопросы взаимодействия форм и методов государственного управления. Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского, 2010, № 6, с. 261–267

77. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М. : «Печатня С.П. Яковлева», 1897. 702 с.

78. Российское полицейское (административное) право. **Конец XIX - начало XX века. Хрестоматия / сост. Ю.Н. Стариков. Воронеж, 2007. 624 с..**

79. **Канунникова Н.Г. Теоретические аспекты форм государственного управления. *Административное право и процесс.* 2013, № 5. С. 10-12.**

80. Евтихеев А.Ф. Законная сила актов администрации. Люблин: Губ. тип., 1911. 292 с.

81. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року 2747-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

82. Рогозіннікова К.С. Актуальні питання вдосконалення форм адміністративно-правової охорони податкових відносин. Правове забезпечення політики держави на сучасному етапі її розвитку : міжнародна науково-практична конференція, м. Харків, 6–7 березня 2020

р. Харків : Східноукраїнська наукова юридична організація, 2020. С. 73–75.

83. Коркунов Н. М. Государственное право. Часть особенная. Т. 2. СПб., 1909. С. 226

84. *Jellinek W. Verwaltungsrecht. 3 Aufl. 1931.* URL : <https://www.springer.com/de/book/9783642985232>

85. Завальна Ж.В. Концептуальні засади договірного регулювання адміністративно-правових відносин : монографія. Суми : видавничо-виробниче підприємство ТОВ «Мрія», 2010. 360 с.

86. Поліщук Н. Р. Правове регулювання адміністративних договорів у сфері публічних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 208 с.

87. Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. – Киев, 1924. 258 с.

88. Кикоть В.А. О договорных формах управления государственными и общественными делами. Договорные формы управления: постановка проблемы и пути решения : сборник материалов московского совещания. Москва, 1981. С. 45 - 46.

89. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. 748 с

90. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина/ НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. — К. : Юрид. думка, 2007

91. Адміністративний кодекс УСРР : постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 року. URL : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP270014.html

92. Кобалевский В. Обязательное постановление и уголовный закон // Вестник советской юстиции. 1923. № 1. С. 10-14.

93. Петков С.В. Взаємна відповідальність громадян і держави: концептуальний вимір. *Адміністративно-правове забезпечення прав людини органами публічної адміністрації в Україні* : зб. наук. праць / за заг. ред.. О.Ф. Андрійко. К. : Інститут держави і права ім.. В.М. Корецького НАН України, 2015. С. 39-47

94. Исаев И. А. Русская юридическая наука за рубежом. *Государство и право*. 1994. № 7. С. 166 – 168

95. Галуцько В.В. Історія адміністративного права України. URL: http://sipl.com.ua/?page_id=1469

96. Евтихеев И.И. Виды и формы административной деятельности : автореф. ... дис. докт. юрид. наук. М., 1948

97. Студеникин С.С. Советская административно-правовая норма и ее применение. автореф. ... докт. юрид. наук. М. : РИО ВЮА, 1949. 48 с.

98. Салищева Н.Г. Нормативные акты советского государственного управления: автореф. ... канд. юрид. наук. М., 1964. 42 с.

99. Старосьцяк Е. Правовые формы административной деятельности. М., 1959.

100. Васильев Р.Ф. Правовые акты органов управления. Учебное пособие. М., Изд-во Московского ун-та, 1970. 171 с.

101. Студеникин С.С. Акты советского государственного управления. *Вестник университета им. О.Е. Кутафина*. 2014. № 2. С. 238-245

102. Васильев Р.Ф. Акты управления. (Понятие и юридические свойства). Дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. М., 1980. 420 с.

103. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / Под ред. А.Е. Лунева. Москва : Юридическая дитература, 1977. 336 с.

104. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах. *Правоведение*. 1969. № 3. С. 45.
105. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора. *Советское государство и право*. 1966. № 10.
106. Патерило І. В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації : автореф. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 35 с.
107. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 3. С. 8–14
108. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис.. ... докт. Юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 420 с.
109. Тимошук В.П. Адміністративні процедури за участю громадян. *Державне управління: проблеми адміністративної теорії та практики*; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К. : Факт, 2003. С. 195–211
110. Лагода О.С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 190 с.
111. Буханевич О. М. Поняття та сутність процедури надання адміністративних послуг. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 126-131.
112. Луцик А. М. Адміністративні процедури у сфері оподаткування в Україні : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 22 с
113. Губерська Н. Л. Адміністративні процедури у сфері вищої освіти : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 34 с
114. Адміністративне право України : навчальний посібник / [В. В. Галуцько, В. І. Курило та інші]; за ред. проф. В. В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. Т.1. Загальне адміністративне право. 272 с.
115. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків: Бурун Книга, 2010. 336 с.

116. Салманова О.Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : ареш. ... докт. Юрид. наук. Х. : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2016. 42 с.

117. Медведєв М. Ю. Форми і методи публічного адміністрування у податковій системі України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 224 с.

118. Мойсак С.А. Акти управління в системі джерел адміністративного права України : ареш. ... канд. юрид. наук. Одеса : Національний університет «Одеська юридична академія», 2011. 22 с.

119. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

120. Афанасьєв К. К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганськ, 2002. 173 с.

121. Скворцов С. С. Адміністративний договір як засіб управлінської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 228 с.

122. Колокольцев А. Н. Теоритические концепции административного договора в Российской Федерации : автореш. дис.... канд. юрид. наук : 12.00.14. Тюмень, 2009. 22 с.

123. Ротенберг А. С. Административный договор : автореш. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. Ростов-на-Дону, 2006. 23 с.

124. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Краснояр. гос. ун-т. Красноярск, 1998. 93 с.

125. Абдурахманов А. А. Административный договор и его использование в деятельности органов внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.02. Москва, 1997. 143 с.

126. Ольховська С. М. Адміністративний договір в діяльності органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2010. 17 с.

127. Ілюшик О. М. Використання адміністративних договорів у діяльності правоохоронних органів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2013. 19 с.

128. Маркова О. О. Адміністративно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ в договірних відносинах : дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 202 с.

129. Гуд А. М. Адміністративний договір як форма договірного регулювання адміністративно-правових відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 195 с.

130. Батурина Ю. Б. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2001. 149 с.

131. Бистрик Г.М. Правові форми діяльності держави в регулюванні суспільних відносин : автореф дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Острого, 2012. 22 с.

132. Тарахонич Т.І. Правові форми діяльності держави як засіб функціонування механізму правового регулювання. Правова держава. 2015. № 26. С. 83-93.

133. **Лапшина Л.П., Салеев Т.Ф. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке.** Вестник удмуртского университета. Экономика и право. 2015. № 2. Т 25. С. 119-125

134. Елизаров А.Б. контрольная юридическая деятельность в правовой системе общества : дис. ...канд. юрид. наук. владимир, 2005. 178 с.

135. Исаков В.Б. Фактический состав в механиме правового регулирования : монография. Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1980. 128 с.

136. В.И. Кураев Энциклопедия эпистемологии и философии науки. М.: «Канон+», РООИ «Реабилитация». И.Т. Касавин. 2009.
137. Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. 2-е изд. М.: Аванта+, 2001. 559 с
138. Копнин П.В. Гносеологические и логические основы науки. М. : «Мысль», 1974. 568 с.
139. Шептулин А.П. Категории диалектики : учебное пособие. М. : Высш. Шк., 1971. 280 с.
140. Біла В. Правова форма як категорія науки адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка», серія : Юридичні науки*. 2017. № 876. С. 98 – 105.
141. Правовые формы деятельности в общенародном государстве : учеб. пособие / [под ред. В. М. Горшенева]. – Харьков : Харьковский юридический ин-т, 1985. – 84 с.
142. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В. В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристь, 1996. 472 с
143. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник. Харьков : Консум; Ун-т внутренних дел, 2000. 704 с.
144. Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України від 24 квіт. 2017 № 1395/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/v1380323-10>.
145. Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
146. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристь, 2001. 776 с.
147. Сулова С.И. Правовые формы жилищных отношений : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.03. Москва, 2015. 479 с.

148. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від від 07.12.1984 № 8073-Х. Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). 1984. № 51. ст. 1122.

149. Ветютнев Ю.Ю. Морфологические аспекты правовой коммуникации. Правоведение. 2014. № 6 (317). С. 110-117

150. Денисенко В. В. Легитимность как характеристика сущности права. Введение в теорию: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. 184 с.

151. Приймаченко Д. В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 469 с.

152. Картузова І. О. Осадчий А. Ю. Адміністративно-процедурне право : навчально-методичний посібник. Одеса : Юридична література, 2008. 287 с.

153. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум., 2001. 656 с.

154. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF#Text>. (дата звернення 12.08.2019).

155. Регламент Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 8 липня 2009 р. № 712. URL : <https://www.kmu.gov.ua/npas/228286390>. Дата звернення 12.08.2019.

156. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

157. Бостан С.К. Методологічний інструментарій конституційно-правового дослідження. *Вісник Запорізького національного університету*. 2010. № 3. С. 19-25.

158. Керимов Д.А. Методология права: Предмет, функции, проблемы философии права / Д.А. Керимов. – 4-е изд. – М.: Изд-во СГУ, 2008. – 521 с.

159. Рабінович П. Методології вітчизняної юриспруденції сучасні проблеми перетворення. Міжнародна поліцейська енциклопедія: У 10 т. Т. 1. 654 с.

160. Каган М.С. Избранные труды в VII томах. Санкт-Петербург : ИД «Петрополис». 2006. Том I. Проблемы методологии. 356 с.

161. Васильев А.М. Правовые категории: методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М. : Юрид. лит., 1976. 246 с

162. Сырых В.М. Логические основания общей теории права. В 2 т. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юридический Дом «Юстицинформ», 2001. Т. 1: Элементный состав. 528 с.

163. Панов М.І. Проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки. Проблеми законності. 2014. Вип. 126. С. 3-13.

164. Блаумберг И.В. Юдин Є.Н. Становление и сущность системного подхода. М. : Наука, 1973. 269 с.

165. Панов М.І., Гуторова Н.О. Методологічні засади дослідження проблем особливої частини кримінального права. Проблеми законності. 2009. Вип. 100. С. 291-304.

166. Федоренко В.Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України. *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності*. 2009. № 2. С. 13-24.

167. Воскобойников А. Э. Системные исследования: базовые понятия, принципы и методология. *Знание. Понимание. Умение*. 2013. № 6. URL: zpu-journal.ru/e-zpu/2013/6/Voskoboinikov_Systems-Research/

168. Юдин Э.Г., Методология науки. Системность. Деятельность. М. : Эдиториал УРСС, 1997. 444 с.

169. Фальковський А. *Методологія сучасної юриспруденції : аксіологічні та антропологічні засади. Антропология права : філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи) : статті учасників Міжнародного «круглого столу» (м. Львів, 3-5 грудня 2010 року). Львів : Галицький друкар, 2010. 696 с.*

170. Біла В.Р. *Методологія дослідження правових форм публічного адміністрування. Приватне та публічне право. 2019. Вип. 3. С. 68 – 72.*

171. Рабінович П.М. *Основи загальної теорії права. К. : Аттіка, 2001. 276 с.*

172. Біла В.Р. *Правові форми публічного адміністрування в Україні: теорія та практика застосування: монографія. Харків : ФОП Панов А.М., 2019. 424 с*

173. Гегелевский метод восхождения от абстрактного к конкретному и процесс познания правовых явлений /Д. А. Керимов. //Правоведение. -1971. - № 2. - С. 7 – 16

174. Біла В. *Правові форми публічного адміністрування як системне явище. Национальный юридический журнал: теория и практика. 2019. № 4 (38). С. 53 – 56*

175. Кудж С.А. *Многоаспектность рассмотрения сложных систем. Перспективы Науки и Образования, 2014. №1. С. 38 – 43*

176. Гареева И. А. *Системообразующие признаки и свойства социальных систем. Вестник ТОГУ. 2009. №3. С. 201-206*

177. Кельман М.С. *Юридичні конструкції як елемент юридичної діяльності. Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Юридичні науки. 2016. № 845. С. 390-395;*

178. Чевычелов В. В. *Юридическая конструкция (Проблемы теории и практики) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Новгород, 2005. 180 с.*

179. Зінченко О.В. *Юридичні конструкції як засіб пізнання правових явищ : дис. ... канд.юрид. наук. : 12.00.01. Київ, 2013. 225 с.*

180. Переверзев В. В. Юридические конструкции в процессуальном праве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2009. 158 с
181. Пономарев Д. Е. Генезис и сущность юридической конструкции : дисс. ... канд. юрид. Наук : 12.00.01. Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 2005. 175 с.
182. Тарасов Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения : автореф. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 Екатеринбург, 2002. 46 с.
183. Черданцев А. Ф. Юридические конструкции, их роль в науке и практике. *Правоведение*. 1972. № 3. С. 12 – 19.
184. Нагребельний В.П. Законодавча техніка та ефективність правотворення в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2003. №3. С. 3-7.
185. Селіванов В. М. Право і влада суверенної України: методологічні аспекти : монографія. К. : Вид. дім “Ін Юре”, 2002. 724 с.
186. Шутак И.Д. Юридические конструкции: теоретико-прикладное значение. *Європейські перспективи*. 2015. № 6. С. 80-87
187. Мацелик Т. О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь: Нац. ун-т ДПС України, 2013. 342 с.
188. Кунцевич М.П. Юридична конструкція форми реалізації виконавчої владм. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2013. № 2. С. 43-47
189. Мамай Е.А. Модель юридической процедуры как технико-юридическая конструкция. *Юридическая техника*. 2013. №7 (ч.2.) С. 465-469
190. Кашанина Т.В. Юридическая техника : учебник. 2-е изд., пересмотр. М. : 2011. 496 с
191. Немытина М. В. Методологический смысл категории «юридическая конструкция». *Юридическая техника*. 2013. № 7 (ч.2). С . 528-532.

192. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в праве, юридической науке и практике. Екатеринбург : Наука, 1993. 192 с.
193. Шутак І. Д., Онищук І. І. Юридична техніка : навчальний посібник для вищих навчальних закладів. Івано-Франківськ, 2013. 496
194. В.Бабичев Системно-структурный подход к исследованию юридических конструкций (на примере муниципально-правовых систем)//Государство и право. 2009. №9. С27-37.
195. Стричинець О. В. Класифікація як логічна операція у галузі права. *Гуманітарний часопис*. 2007. № 4. С. 112-117.
196. Литовченко В. И. Классификация и систематизация терминов : Сб. науч. тр. Красноярск : СибГАУ, 2006. С. 156-159.
197. Оникиенко В.В., Либанова Є.М., Онищекно В.Ф., Прожогин М.В. Программно-целевое управление воспроизводством трудовых ресурсов. К. : Наукова думка, 1983. 223 с.
198. Прянишников Е.А. Единство «явление – понятие – термин» и его значение для законодательства / Е.А. Прянишников // Советское госдуарство и право. – 1971. - № 2 . – С. 114
199. Кельман М.С. Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку. дис. ... докт. юрид. Наук : 12.00.02. Київ, 2013. 449 с.
200. Вишневецька С.В. Методологія науки трудового права : монографія. К. : Ніка-Центр, 2014. 332 с.
201. Гусарєв С.Д., Тихомиров О.Д. Юридична деонтологія (Основи юридичної діяльності) : навчальний посібник. К. : Знання, 2005. 655 с.
202. Біла В.Р. Поняття правової форми публічного адміністрування. *Право і суспільство*. 2018. № 4. С. 150–156 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).
203. Біла В.Р. Юридична конструкція правової форми публічного адміністрування. *Правові новели*. 2019. № 8. С. 59 – 64.

204. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. К.,2015. 392 с.
205. Біла В.Р. Юридична конструкція правової форми публічного адміністрування. Держава і право в умовах глобалізації: реалії та перспективи : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Дніпро, 31 січня – 1 лютого 2020 року). Дніпро : Громадська організація «Правовий світ», 2020. С. 48–53.
206. Шопина О.В. Понятие, признаки и системные связи правовых актов. Юридический журнал. 2007. С. 27-37
207. Методологія проведення антикорупційної експертизи : Наказ Міністерства юстиції України 24.04.2017 № 1395/5 «Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи». URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/v1380323-10>
208. Кудрявцев В.Н. Право и поведение. М., Юридическая литература, 1978, 191 с.
209. Дегтярева Е.А. Административные процедуры : дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.14. Рост. юрид. ин-т МВД. Ростов на Дону, 2007. 210 с.
210. Малько А.В., Гайворонская Я.В. Доктринальные акты как основной инструмент правовой политики. *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2018. № 1. С. 4–25.
211. Бар`як А.С. Критерії ієрархізації правових актів. *Правове життя сучасної України* : матеріали Міжнар. наук. конф. проф.-викл. та аспірант. складу (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.) / відп. за вип. В. М. Дрьомін ; НУ "ОЮА". Півд. регіон. центр НАПрН України. Одеса : Фенікс, 2013. Т. 1. С. 110-112.
212. Тихомиров Ю.А., Котелевская И.В. Правовые акты: учебно-практическое и справочное пособие. М. : Юринформцентр, 1999. 381 с.
213. Федоров Г., Травин В. К вопросу о классификации правоприменительных актов. *Закон и жизнь*. 2014. № 11. С. 4 – 9

214. Егоров С.Н. Аксиоматические основы теории права. СПб. : Лексикон, 2001. 272 с.
215. Жеребкін В.Є. Логіка : підручник. 10-е вид., стер. К. : Знання, 2008. 255 с.
216. Коломоець Т. О. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2011. 576 с.
217. Рябченко О. П. Держава й економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія. Харків, 1999. 299 с.
218. Біла В.Р. Види форм публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С.112 – 115 (Index Copernicus International (Республіка Польща).
219. Завьялова И.С. Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем : втореф. Дис. ... канд. юрид. Наук : 12.00.14. Воронеж, 2007. 23 с.
220. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 11 трав. 2000 р. № 1707. [URL:http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14)
221. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
222. Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 55. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#Text>
223. Граждан В.Д. Теория управления : учебное пособие. Москва : Гардарики, 2007. 416 с.
224. Владимирова И.Г. Организационные структуры управления компаниями. Менеджмент в России и зарубежом. 1998. № 3.

225. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. Київ, 2014. 304 с.

226. Патерило І. В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. Юриспруденція*. 2014. Вип. 12. С. 97-100

227. Пучкова М. В. Формы государственного управления: понятие и их общие признаки. *Труды Института государства и права Российской академии наук. Обл. Государство и право. Юридические науки*. 2015. Вип. 4. С. 17-35.

228. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки : підручник. Москва, 1988. 320 с

229. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 лист. 1993 р. № 3659-ХІІ. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>

230. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лют. 2014 № 794- VII. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

231. Біла В.Р. Щодо сутності і змісту організаційних форм публічного адміністрування. Правова доктрина, правоутворення та правозастосування: проблеми зв'язку та шляхи розвитку : тези доп. учасників наук.-практ. конф. (Харків, 11 жовтня 2019 р.) ; Наук.-дослід. ін-т публ. політики і соц. наук. Харків : НДІ ППСН, 2019. С. 14–17.

232. Голубков Е.П. Системний аналіз как методологическая основа принятия решений. *Менеджментв России и зарубежом*. 2005. № 3.

233. Конин М. Н. Административное право России : учебник. Москва : ТК Велби; Проспект, 2006. 688 с.

234. Журавльов Д. В. Організаційно-правове забезпечення функціонування центральних органів виконавчої влади України: теоретико-правовий аспект : монограф. / Д. В. Журавльов. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2013. – 312 с.

235. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2017. № 45. 400 ст.

236. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 травня 2003 року N 851-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 36. ст.275

237. Старилев Ю. Н., Бахрах Д. Н., Росийский Б. В. Административное право : учебник. Изд. 3-е, пересмотр. и доп. Москва, 2008. 816 с.

238. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для студ. вузов, обуч. по спец. "Юриспруденция". М.: НОРМА, 2000. 624 с.

239. Біла В.Р. Правова форма публічного адміністрування у системі понять науки адміністративного права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. № 53. Том 2. С. 16–20 (Index Copernicus International (Республіка Польща)).

240. Мелькин А.А. Формирование юридических понятий в российской правовой системе : дис.. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2008. 150 с.

241. Курс адміністративного права України : підручник / за заг. ред. Коваленка В.В. *Київ : НАВС*, 2012. 808 с

242. Бахрах Д. Н. Росийский Б. В., Старилев Ю. Н. *Административное право : Учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М. : Норма, 2007. 816 с.*

243. Бобылев А. И. Понятие, принципы и функции права. *Право и политика*. 2004. № 4. С. 4-14.

244. Філософський словник / за ред.. В.І. Шинкарука. 2-ге вид., перероб і допвн. К. : Укра. Рад. Енцикл., 1286. 800 с.

245. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред.. В.Т. Бучел. К. : Ірпінь, ВТФ «Перун». 2001. 800 с.

246. Новий тлумачний словник української мови / улкдад. : В. Яременко, О. сліпушко. К : Аконі, 2001. Т. 3 : П-Я. 926 с.

247. Общая теория государство и права : академический курс в трех томах / отв. Ред. Н.М. Марченко. М. : Норма, 2007. Т. 2. 804 с.

248. Петков С. В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративне право : актуальні питання та інноваційні ідеї : навч. посібник. КНТ 2015. 148 с.

249. Аверьянов В. Б. Функции и организационная структура органа государственного управления : Наук, думка, 1979. 150 с..

250. Бородін І.Л. Функції публічного управління. *Юридичний вісник*. 2014. № 3 (32). С. 24- 29 С. 24

251. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. *Государство и право*. 1997. № 3. С. 15-16. 2.

252. Чесноков А.С. Исполнительная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. М., 2001. 198 с.

253. Бусуйок Д. В. Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель. *Держава і право*. 2011. с. 395-400.

254. Мацелик Т. О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. С. 205-209

255. Бугайчук К. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 5. С. 112-117.

256. Козлов Ю. М. Исполнительная власть: сущность, функции. *Вестн. Моск. ун-та.: Право Сер. 11*. 1992. № 4. С. 3-12.

257. Четвериков В.С. Административное право : учебное пособие. Ростов на/Д: Феникс, 2004. — 512 с.

258. Словник іншомовних слів / уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкарапута. К. : Наук. думка, 2000. 680 с.

259. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / за заг. ред.. В.Б. Авер'янова. К. : Юрид. думка, 2007. Т. 1. Загальна частина. 592 с.

260. Сорокин В. Д. Правовое регулирование : предмет, метод, процесс. *Правоведение*. 2000. № 4. С. 34 – 45

261. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ : Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-15#Text>

262. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений дисс : дис.. ... докт. юрид. наук. : 12.00.04. Москва, 2006. 416 с.

263. Адміністративне право : навчальний посібник / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль. К. : Правова єдність, 2008. 536 с.

264. Пирожкова Ю.В. Функція адміністративного права: філософський та правові аспекти. *Право і суспільство*. 2014. № 6-1. Ч. 2. С. 197 – 202

265. Пирожкова Ю.В. Диференціація функцій адміністративного права: теоретико-правовий аналіз класифікаційних критеріїв. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 6. С. 210-212

266. Общее административное право. Под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2007.

267. Біла В.Р. Види правових форм публічного адміністрування. Вчені записки *Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Сер. Юридичні науки*. 2019. №4, т. 30 (69). С. 94 – 99 (Index Cornicis International (Республіка Польща).

268. Біла В.Р. Правові форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави. *Економічна безпека держави: проблеми теорії та практики правоохоронного забезпечення* : тези доповідей міжнародної науково-практичної конференції (м. Ірпінь, 30 березня 2019 року). Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. С. 24–28.

269. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.

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

271. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : навч. посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин. Львів : ЗУКЦ, 2007. 307 с.

272. Угровецький М.П. Адміністративні акти органів прокуратури : дис.. ... к-та юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 195 с.

273. Третьяк Е.В. Правоохоронні програми як форма державного управління (адміністративно-правове дослідження) : дис.. ... канд. юрид. наук. : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 230 с.

274. Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. Российское административное право : учебник. Москва, 1996. 472 с.

275. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. В 3-т. Т.2. М., 2002. 576 с.

276. Бабін Б. В., Кроленко В. О. Державні цільові програми – організаційно-правові засади розроблення, затвердження та виконання. Донецьк : Каштан, 2006. 206 с.

277. Бюджетний кодекс України : Закон України від 21.06.2001 № 2542-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50-51. ст.572.

278. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 року № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. ст.343.

279. Коренев А. П. Административное право России : учебник. Часть I. Москва: Издательство «Щит-М», 1999. 280 с.

280. Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право : учебник. Изд. 2-е, пересмотр. и доп. Москва, 2009. 396 с.

281. Тихомиров С. В. Административное право Российской Федерации : учебное пособие. Москва : Юрлитинформ, 2003. 374 с.

282. Попова Н. Ф. К вопросу об административно-правовых формах и методах деятельности органов исполнительной власти *Вестник Российский государственный гуманитарный университет*. 2011. № 8. С. 47-55.

283. Кононов П. И., Кикоть В. Я., Килясханова И. Ш. Административное право России : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Изд. 5-е, перераб. и доп. Москва, 2012. 759 с.

284. Козлов Ю. М., Попов Л. Л. Административное право: учебник. Москва : Юрист, 2000. 567 с.

285. Машаров И. М. Административно-публичная деятельность в России. Проблемы правового регулирования : Монография. Москва : ЮНИТИ-ДАНА , 2009. 239 с.

286. Приймаченко Д. В. : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 43 с.

287. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

288. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 20 жовт. 2011 р. № 1074. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1074-2011-п>.

289. Про затвердження типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади :

постанова Кабінету Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п>.

290. Біла В.Р. Правові акти публічної адміністрації: теоретико-правове дослідження. *Право і суспільство*. 2019. № 4. С. 140 – 145 (Index Copernicus International (Республіка Польща))

291. Гайворонская Я.В. Правовые акты и документы: соотношение понятий. *Современное право*. 2012. № 3. С. 87-108

292. Васильев Р.Ф. О понятии правового акта. *Вестн. Моск. ун-та. Сер. Право*. 1998. № 5. С. 3-25

293. Шопина О.В. Система правовых актов в современной России : проблемы теории : автореферат дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2002. 26 с.

294. Патерило І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як основних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 31. С. 10-14

295. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні : дис.. канд. юрид. наук. : 12.00.07. Університет сучасних знань, Київ, 2016. 220 с.

296. Мандюк О.О. Поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів. *Митна справа*. 2014. С. 126-130.

297. Алексеев С. С. Теория права. М. : Издательство БЕК, 1995. 320 с.

298. Алексеев С. С. Общая теория права / С. С. Алексеев. В 2-х т. – Т 2. – М. : Юрид. лит. – 1982. – 256 с.

299. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ: Правова єдність, 2010. 525 с.

300. Салаватова Ю.С. Правовые акты: некоторые теоретические вопросы. *Вестник моковского университета. Серия 11 : Право*. 2011. № 1. С. 112-122.

301. Адміністративне право України : словник термінів. за заг. ред.. Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова. К. : Ін Юре, 2014. 520 с.
302. Галіцина Н.В. Адміністративно-правове забезпечення реалізації концепції соціальної держави в Україні : дис. ... д-ра юрид наук : 12.00.07 Запоріжжя, 2016. 503 с.
303. Патерило І. В. Нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації: питання теорії та практики / Право і суспільство. 2014. № 6-1. Ч. 2. С. 186–189.
304. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс /Под ред. канд. юрид. наук А.В. Куракина. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2004. — 816 с. с. 750
305. Haldusmenetluse seadus : Vastu võetud 06.06.2001 RT I 2001, 58, 354. URL : <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019055>
306. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. В. Фандалюк. – Х., 1999. – 21 с.
307. Миронюк Р. В. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації / Р. В. Миронюк // Адміністративне право і процес. – 2013. – № 2 (4). – С. 38–44.
308. Koenig Ch. Allgemeines Verwaltungsrecht : Skript zur Vorlesung / Ch. Koenig. – Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, 2012. – 45 S.
309. Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции: Дисс. канд. юрид. наук. М., 1968. С. 103
310. Про Національну поліцію : Закон України 2 липня 2015 року № 580-VIII . URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#n239>
311. Про прикордонний контроль : Закон України 5 листопада 2009 року № 1710-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#n107>
312. Хахалева Є.В. Правовая природа административно-правовых действий. Грамота. 2011. № 2 (8). часть 3 С. 193-195

313. Чижов И. А. Административно-правовые действия: дисс. ... канд. юрид. наук. Белгород, 2005. 203 с.
314. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. ст.43.
315. Про затвердження Порядку надання узагальнюючих податкових консультацій : наказ Міністерства фінансів України 27.09.2017 № 811. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1266-17#n16>. Дата звернення 23.03.2019.
316. Митний кодекс України : Закон України від від 13.03.2012 № 4495-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#n544>
317. Смирнов А. В., Манукян А. Г. Толкование норм права : учеб.-практ. пособ. М. : Проспект, 2008. 144 с.
318. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол : Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. К. : Укр. енцикл., 2001. Т. 3 : К – М. 2001. 792 с.
319. Кириченко О.М. Казуальне тлумачення норми права: аксіологічний аспект. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 195-198
320. Мала енциклопедія теорії держави і права / С. В. Бобровник, О. І. Чаплюк, О. М. Мельник та ін. ; за заг. ред. проф. Ю. Л. Бошицького. К. : Кон. дор-Видавництво, 2012. 368 с.
321. Тихомиров Ю.А. Право и саморегулирование. Журнал российского права. 2005. № 9. С. 95-97
322. Зу про слжбу в ОМС
323. Про Вищу раду правосуддя : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n1179>
324. Уманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.04. Москва, 2014. 410 с
325. Александрова Н.Г. ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВІ АКТИ УПРАВЛІННЯ. НАУКОВІ ЗАПИСКИ Національного університету «Києво-могилянська академія». Юридичні науки 2008 Том 77. С. 50-53.

326. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2939-17#n107>

327. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад : <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>

328. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

329. Белая В. Особенности нормативных актов публичной администрации как правовой формы их деятельности. *Leges si viata*. 2019. С. 3 – 7.

330. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І. та ін. Курс адміністративного права України : підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2012. 808 с.

331. Чабан В.П. Адміністративний нормативно-правовий акт і адміністративний договір: юридична характеристика. *Юридичний вісник*. 2015. № 2. С. 63-67

332. Рябченко Я. С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Х., 2011. 19 с.

333. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. Т. 1. Вып. 2. М. : издание Братъев Башмаковых, 1911. URL : <http://base.garant.ru/3943993>.

334. Бошно С.В. Развитие признаков нормативного правового акта в современной правотворческой практике. Журнал российского права. 2014. № 2. С. 18-26.

335. Положення про Державний комітет телебачення і радіомовлення України : постанова Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 р. № 341. *Офіційний вісник України*. 2014 р., № 66, стор. 50, стаття 1842.

336. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1070/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011 р. № 31. стор. 30. стаття 1197.

337. Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указом Президента України від 23 листопада 2011 року N 1063/2011. *Офіційний вісник Президента України*. 2011 р. № 31. стор. 9. стаття 1193.

338. Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1067/2011. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067/2011#Text>.

339. Шебанов А.Ф. Нормативные акты советского государства: Лекции юридического факультета. М., 1956. С. 8 - 34.

340. Арзамасов Ю. Г. Теория и практика ведомственного нормотворчества в России : монография. М. : Юрлитинформ, 2013. 480 с.

341. Порядок використання коштів обласного бюджету для надання адресної матеріальної допомоги учасникам антитерористичної операції та членам їх сімей, членам сімей загиблих (померлих) учасників антитерористичної операції, а також родинам Героїв Небесної Сотні та учасникам Революції Гідності : розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації від 22 червня 2018 року № 370. URL : <http://koda.gov.ua/normdoc/pro-vnesennya-zmin-do-poryadku-vikorist-2/>

342. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1999. № 20-21. ст.190

343. Про Фонд державного майна України : Закон України 9 грудня 2011 року № 4107-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 28. ст.311.

344. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 51. ст.833

345. Швецова-Водка Г. М. Документознавство: словник-довідник термінів і понять. К.: Знання, 2011. 319 с.

346. Документоведение : учебник и практикум / под редакцией Л. А. Дорониной. Москва : Издательство Юрайт, 2016. 309 с.

347. Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 « Про затвердження Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади»

348. Про затвердження Типового статуту об'єднання співвласників багатоквартирного будинку та Типового договору відносин власників житлових і нежитлових приміщень та управителя : наказ Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства 27.08.2003 № 141. *Офіційний вісник України*. 2003 р. № 52. том 2. стор. 778. стаття 2885

349. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права. К. : Атіка, 2007. 412 с.

350. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави й права : підручник. К. : Кондор, 2006. 478 с.

351. Романов Я.В. Підзаконні акти: загально теоретична характеристика : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2015. 20 с.

352. Дзюбенко О.Л. Ознаки та види відомчих підзаконних актів як результат застосування юридичної техніки *Юридичний науковий електронний журнал*.2018. № 1. С. 18-21.

353. Administratīvā procesa likums : likums 25.10.2001. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://likumi.lv/ta/id/55567-administrativa-procesa-likums>

354. <https://likumi.lv/ta/id/63545-valsts-parvaldes-iekartas-likums>

355. Положенні про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731

356. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05#Text>

357. Томкіна О. О.. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський національний економічний ун-т. К., 2005. 175 с.

358. Біла В.Р. Нормативні акти публічної адміністрації: питання класифікації. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2019. № 4. С. 71–81

359. Методичні рекомендації щодо розроблення Статуту територіальної громади. URL :: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/391/Recommend.pdf>

360. Малиновська Т. О. Нормативно-правові акти місцевих рад як органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.

361. Про затвердження типових інформаційних карток адміністративних послуг у сфері державної реєстрації актів цивільного стану : Наказ Міністерства юстиції України від 29.12.2018 № 4186/5. URL : <https://minjust.gov.ua/dep/ddr/tipovi-informatsiyeni-kartki-u-sferi-derjavnoi-reestratsii-aktiv-tsvilnogo-stanu>. Дата звернення 19.01.2019

362. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки та затвердження Бюджетного регламенту проходження бюджетного процесу на місцевому рівні : Наказ Міністерства фінансів України від 31

травня 2019 року № 228. URL :: <https://mof.gov.ua/uk/orders-of-the-ministry-of-finance-of-Ukraine-in-2019>. Дата звернення 06.07.2019.

363. Біла В.Р. До питання визначення видів нормативно-правових актів публічної адміністрації. Пріоритетні напрями розвитку правової системи України : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 24–25 січня 2020 року). Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2020. С. 76–80.

364. Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 310-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/310-2018-%D1%80#Text>

365. Стратегію інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей : розпорядження КМУ від 26 липня 2018 р. № 539-р

366. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : постанова Верховної Ради України. Відомості Верховної Ради. 2016. № 18. ст.208

367. Маланыч И.Н. Понятие стратегического нормативного акта как результата эволюции системы законодательства России. Юридические записки Воронежского государственного университета. Вып. 22. Воронеж, 2009. С. 117–130.

368. Кирилловых А.А. Правовая доктрина и доктринальность в праве: к вопросу об источниках правового регулирования. Законодательство и экономика. 2015. № 8. С. 110-122.

369. Афиногенов Д.А., Воронин В.В. Роль документов стратегического планирования: правовые аспекты. Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 2. С. 14–15.

370. План заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2019-2020 роки : розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 січня 2019 р. № 37-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-2019-%D1%80#Text>

371. Затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 05 липня 2019 р. № 542-р

372. Карабін Т.О. Лазур Я.В. Затвердження актів планування в структурі інститут інструментів діяльності публічної адміністрації. Питання адміністративного права. Кн. 2. X. : ООО «Оберіг», 2018. С. 151-157..

373. Слесарева Е. С. Индивидуальные акты управления : дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1984. 187 с.

374. Кісіль З. Р., Кісіль Р. В. Адміністративне право: навч. посіб. 3-те вид. К. : Алерта ; ЦУЛ, 2011. 696 с.

375. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Атіка, 2007. 624 с

376. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія і практика застосування : дис. ... к-та юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

377. Рихтер И., Шупперт Г.Ф. Судебная практика по административному праву: учеб. пос. / пер. с нем. Москва, 2000. 232 с

378. 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) // Офіційний вісник України. – 1997. – № 27. – Ст. 155.

379. Постанова КАС/ВС від 07.11.2018 р. № П/811/824/17. URL : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/77665203>

380. Постановою Верховного Суду від 28.02.2019 р. У справі 825/1474/16 <http://reyestr.court.gov.ua/Review/80168957>,

381. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.

382. Александрова Н. Класифікація правових актів управління. Державне управління: проблема адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Авер'янова. Київ: Факт, 2003. С. 151.

383. Патерило І.В. Сутність та особливості адміністративних актів як сновних інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 31. С. 10-14.

384. Індивідуальні акти // Юридична енциклопедія : [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.] К. : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2 : Д — Й. 744 с. .

385. Ярмакі Х. П. **Механізм адміністративно-правового регулювання.** *Південноукраїнський правничий часопис*. 2013. № 2. С. 81-87.

386. Голосніченко І.П. Адміністративне право України (основні категорії і поняття) : посібник. Ірпінь, 1998. 108 с.

387. Остапенко О.І. Наукові уявлення про механізм адміністративно-правового регулювання. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 2. С. 142-149.

388. Стеценко С.Г. Механізм адміністративно-правового регулювання: сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права*. С. 31 – 34.

389. *Овчаров, А. С. Административно-юрисдикционные акты* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / *Овчаров* Артем Сергеевич. – М., 2009. 23 с.

390. Бриль К.І. **ПРАВОЗАСТОСОВНИЙ АКТ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД ІНДИВІДУАЛЬНИХ ПРАВОВИХ АКТІВ** : дис.. ... канд. юрид. наук. : 12.00.01. Київ, 2008. 215 с.

391. Административный кодекс Республики Молдова № 116 от 19.07.2018. Мониторул Официал № 309-320/466 от 17.08.2018. Электронный ресурс. Режим доступа :

392. Адміністративно-процедурний закон Республіки Латвія
Правильне посилання у четвертому розділі

393. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. URL :: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16#n348>. Дата звернення 30.10.2019.

394. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : Закон України від 19 вересня 2019 року № 117-IX. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117-20#n86>. Дата звернення 10.12.2019

395. Порядок фіксації доведення інформації або документів до відома державного службовця шляхом використання засобів телекомунікаційного зв'язку : постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 2019 р. № 1042. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1042-2019-%D0%BF#n8>. Дата звернення 20.12.2019

396. Біла В. Р. Адміністративний договір як правова форма публічного адміністрування: оновлення доктринальних підходів. *Право і безпека*. 2019. № 4. С. 43–59

397. Біла В.П. Адміністративний договір в діяльності органів державної податкової служби України : дис.. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 180 с.

398. Основи адміністративного судочинства в Україні : навчальний посібник / О.П. Рябченко, В.І. Бутенко, М.М. Ясинок та ін. Суми : МакДен, 2008. 200 с.

399. **Законі Королівства Іспанії № 40/2015 від 1 жовтня «Про правовий режим публічного сектору»**,

400. Біла В. Р. Вплив нормативної конструкції на доктринальне тлумачення адміністративного договору. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи* : матеріали Міжнародної науково-

практичної конференції (м. Львів, 20–21 вересня 2019 р.) / Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив». Львів, 2020. С. 55–59.

401. Мацелик Т. О., Біла В. Р. Адміністративно-договірні форми в діяльності органів державної податкової служби: питання теорії. *Юридична Україна*. № 12 (84). 2009. С. 186–190.

402. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закону України 5 лютого 2015 року № 157-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 13, ст.91

403. Про фахову передвищу освіту : Закон України

404. [Закону України](#) “Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення”.

405. ПОРЯДОК укладення, зміни та припинення договору про медичне обслуговування населення за програмою медичних гарантій : постановою Кабінету Міністрів України від 25 квітня 2018 р. № 410

406. ПОЛОЖЕННЯ про Національну службу здоров'я України

407. <https://prozorro.gov.ua/tender/UA-2020-01-09-001401-c>

408. Монаєнко А.О. На кордоні юрисдикцій: розмежування публічно-правових та приватно-правових відносин

409. <https://likumi.lv/ta/id/63545-valsts-parvaldes-iekartas-likums>

410. Щербакова Лилия Викторовна Виды административно-договорных обязательств

411. Андреев Д.С. Административный договор и правовой акт государственного управления // Договор в публичном праве: Сборник научн. ст. / Под ред. Е.В. Гриценко, Е.Г. Бабелюк. М., 2009. С. 158.

412. Остапенко И. А. Теория административного договора: монография / И. А. Остапенко. — Волгоград: Издательство Волгоградского института экономики, социологии и права 2011.- С. 60.

413. Бакуліна Л.Т. ОБЩАЯ ТЕОРИЯ ДОГОВОРНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ : дисс. ... докт. Юрид. Наук : 12.00.01. Москва, 2019. 440 с

414. Плюсіна О.В. Индивидуально-правовые договоры (Природа, практика, реализация и толкование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

415. Балданов Б.Б. Система источников современного российского права (теоретико-правовые аспекты): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2010. С. 7.

416. Ядринцева О.В. Индивидуальный договор как акт правоприменения // Российский судья. 2006. № 7

417. Бабенко А.Н., Парфенова Т.А. Понятие и признаки нормативного договора // Сибирский юридический вестник. 2004. № 2. С. 12.

418. Струкова В,Д. МІСЦЕ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОМУ ПАРТНЕРСТВІ. НАУКОВИЙ ВІСНИК НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, № 2 (99), 2016. С. 86 – 98

419. Ілюшик О.М. КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ, ЩО ВИКОРИСТОВУЮТЬСЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2014. № 2. С. 100-109

420. Стефанюк В.С. Адміністративний договір : необхідність впровадження.

<https://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/F7E34709A45B0513C3256FBA003455AD>

421. Курчевская С.В. Административный договор: формирование современной теории и основные проблемы: Дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 149 - 152.

422. Патерило І.В. Адміністративний договір за законодавством Німеччини. Напрями використання зарубіжного досвіду в Україні. 2014. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2014. № 28. Т.2. С. 161 – 164

423. Алексеев С.С. Общая теория права : курс в 2 т. М. : Юрид.лиць., 1082. Т 2. 389 с.

424. Про співробітництво територіальних громад : Закон України 17 червня 2014 року № 1508-VII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text>

425. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 року № 2404-VI/ URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2404-17#n73>

426. Угода про співпрацю у сфері надання адміністративних послуг : https://ormr.gov.ua/opra/2066-ugoda_pro_spivpratsiu_u_sferi_nadannia_administrativnikh_poslug.html

427. Меморандум про співпрацю у сфері надання адміністративних послуг через ЦНАП Могилів – Подільської міської ради в місті Могилеві – Подільському

428. Угода про співробітництво між Головним управлінням Держземагенства у Кіровоградській області та Гайворонською державною адміністрацією. URL : http://gayvoron.kr-admin.gov.ua/Katalog/memorandum/derjzem_kirovograd.pdf

429. Біла В. Р. Порядок укладення адміністративних договорів органами державно податкової служби України. *Право та управління*. 2012. № 2. С. 116–130.

430. Бродовський С.О. Укладення, зміна та розірвання договору у цивільному праві України: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03/ ХНУВС. – Х., 2005. – 20 с.

431. Пугинский Б.И. Теория и практика договорного регулирования / Б.И. Пугинский. – М. : Зерцало-М, 2008. – 224 с.

432. Біла В. Р. Заходи забезпечення виконання зобов'язань, що виникають з адміністративних договорів. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2 (2). С. 23–30.

433. Бахрах Д.Н. Очерки теории российского права [Текст] / Д.Н. Бахрах. – М. : Норма, 2008. – 288 с..

434. Егорова М.А. Односторонний отказ от исполнения гражданско правового договора. – М., 2008.- 508 с. С. 437.

435. Советское административное право: Государственное управление и административное право / [Азовин Л.А., Алехин А.П., Василенков П.Т., Вишняков В.Г. и др.]. — М.: Юрид. лит., 1978. - 360 с

436. Cartwright J. Contract law/ An introduction to the English Law of Contract for the Civil lawyer. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2001. – 550 p.

437. Burrows A. remedies for torts and breach of contract/ - 3-rd edition. – Oxford and New York : Oxford university press? 2004 P. 408-426/

438. Maurer, H. Allgemeines Verwaltungsrecht / H. Maurer. – München : Beck Juristischer Verlag, 2009. – 842 S..

439. Сорокин, В. Д. Вопросы теории советского административно-процессуального права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – Л.: ЛГУ им. А. А. Жданова, 1968.

440. Масалытина С.В. Юридические формы государственной деятельности в условиях современной политико-правовой модернизации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Белгород, 2001. 189 с.

441. Мицевич Л.А. Административные процедуры как вид управленческих процедур. http://www.kizilov-inc.ru/sites/default/files/gm_articles/administrativnye_procedury_kak_vid_upravlencheskih_procedur.pdf Мицевич Л.А. Очерки теории административного права: современное наполнение: Монография. М.: Проспект, 2017. 296 с.

442. *Протасов В.Н.* Юридическая процедура. М., 1991. С. 16

443. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. М., 1991. С. 141-142
444. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12#Text>
445. Цивільний процесуальний кодекс України : 18 березня 2004 року № 1618-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text>
446. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України 13 квітня 2012 року № 4651-VI : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>
447. Строгович М. С. Курс советского уголовного процесса. – М., 1958. – 468 с.
448. Рахунов Р. Д. Проблема единства и дифференциации уголовно-процессуальной формы // Вопросы борьбы с преступностью. 1978. № 29. С. 83-91.
449. Чечина Н. А. Судебная защита и конституционные принципы гражданского процессуального права // Труды ВЮ-
450. Курс советского уголовного процесса: общая часть / под ред. А. Д. Бойкова, И. И. Карпеца. М.: Юридич. лит., 1989. 640 с.
451. Юридическая процессуальная форма: теория и практика. – М.: Юридическая литература, 1976.
452. Беляев, В. П. О процессуальной форме юридической деятельности. Юрист. 2005. №8. С. 47–51.
453. Ляхова А.И. соотношение категорий "юридический процесс" и "юридическая процессуальная форма. Грамота, 2011. № 4 (10): в 3-х ч. Ч. III. С. 88-90
454. Про концесію : Закон України 3 жовтня 2019 року № 155-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-IX#Text>:
455. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – Київ: Атіка, 2005. – 358 с.

456. Галіцина Н.В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур . Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». 2010. 3 3 С. 54-59

457. Сущенко Д.В. Адміністративні процедури в Україні та країнах Європи: порівняльно-правовий аспект : дис.. ... кан. Юрид. наук. : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 211 с.

458. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2014. Випуск 59. С. 185–193

459. Тарасов В.А. Охрана прав граждан в пенсионном обеспечении. М. : Изд-во МГУ, 1978. 104 .

460. Миронюк Р. В. Сучасні наукові підходи до визначення місця адміністративного процесуального права та процесу в системі адміністративного права / Р. В. Миронюк // Журнал східноєвропейського права. – 2014. – № 9. – С. 4–10.

461. Біла В.Р. Чмелюк В.В. Сутність процесуальної форми діяльності суб'єктів захисту економічних інтересів держави. Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави. Теоретико-правикладен дослідження : монографія / за редакцією О.П. Рябченко. Суми : Мрія, 2020. С. 111-117

462. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. Харків. Бурун Кнга, 2008. 336 с.

463. Теория юридического процесса / под. ред. В. М. Горшенева. Х. : Вища школа, 1985. 192 с.

464. Писаренко Н.Б. адміністративний процес та адміністративне судочинство: до питання про співвідношення правових категорій. Адміністративне право і процес. 2015. № 1. Електронний ресурс. Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-11-2015/item/432-administratyvnyy-protses-ta-administratyvne-sudochynstvo-do-pytannya-pro-spivvidnoshennya-pravovykh-katehoriy-pysarenko-n-b>

465. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права. Монографія. – Харків: Бурун книга, 2010. – 336 с

466. Біла В.Р. Адміністративна процедура як нормативна модель процесуальних правовідносин. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. 2015. Випуск 30. Том 2. С. 12-15

467. Галіцина Н.В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н.В. Галіцина // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 163–177

468. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України : начальний посібник для вузів. К. : Юрінком Інтре, 2008. 495 с.

469. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 8413 від 29.12.2001. Електронний ресурс. Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=11716

470. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 5462 від 29.04.2004. Електронний ресурс. Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5462&skl=5

471. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНИЙ КОДЕКС УКРАЇНИ : проект Закону України № 2789 від 18.07.2008. Електронний ресурс. Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JF25H00A.html

472. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України 11472 від 03.12.2012 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

473. **проект Закону України «Про адміністративну процедуру»** (реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р.). http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307

474. Проект Закону про адміністративну процедуру за № 3475 від 14.05.2020 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834

475. висновок Головного науково-експертного управління Верховної Ради України від 01.03.2019 на проект Закону України «Про адміністративну процедуру» (реєстр. № 9456 від 28.12.2018 р.).

Електронний ресурс. Режим доступу :
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307

476. Борисов, Г. А. Теория государства и права. – Белгород, 2008. – 292 с.

477. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>

478. Макогон Б.В. Научная конструкция юридической процессуальной формы и ее виды. Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 4. С. 17-22

479. Дягтерева Е.А. Административные процедуры : дис.. ... канд.. юрид. наук : 12.00.14. Ростов-на Дону, 2007. 195 с.

480. [https://protocol.ua/ua/zaprovadgennya_evropeyskoj_doktrini_pravo_va_protседura_\(fair_procedure\)_u_praktitsi_kasatsiynogo_administrativnogo_sudu/](https://protocol.ua/ua/zaprovadgennya_evropeyskoj_doktrini_pravo_va_protседura_(fair_procedure)_u_praktitsi_kasatsiynogo_administrativnogo_sudu/)

481. Постанова Верховного Суду від 25 липня 2019 року у справі № 826/13000/18

482. Біла В. Р. Окремі питання вдосконалення форм публічного адміністрування. Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.) / Східноукраїнська наукова юридична організація. Харків, 2019. С. 104–106.

483. Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, прийнята Комітетом Міністрів Ради Європи 28 вересня 1977 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ruh.znaimo.com.ua/index12807.html?page=57>

484. Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № R(80)2 стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень, прийнятої Комітетом Міністрів 11.03.1980 на 316-й нараді. Режим доступу: http://pravo.org.ua/files/zarub_zakon/Rec_1991.pdf

485. Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи від 17 вересня 1987 року № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб // Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П.Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

486. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – С. 178–459

487. Haldusmenetluse seadus : Vastu võetud 06.06.2001 RT I 2001, 58, 354. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019055>

488. Halduskoostöö seadus : Vastu võetud 29.01.2003 RT I 2003, 20, 17. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/13247548?leiaKehtiv>

489. о местном публичном управлении : Закон Республики Молдова от 28.12.2006 Nr

490. О нормативних актах : Закон Республики Молдова Nr. 100 от 22.12.2017. Електронний ресурс. Режим доступу : <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=373698&lang=2>

491. de Régimen Jurídico del Sector Público : Ley 40/2015, de 1 doctubre. Електронний ресурс : режим доступу <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566&p=20200507&tn=2> – о правовм режиме государственного сектора.

492. Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

493. Halduskoostöö seadus : Vastu võetud 29.01.2003 RT I 2003, 20, 17. Електронний ресурс. Режим доступу : <https://www.riigiteataja.ee/akt/13247548?leiaKehtiv>

494. Типова інструкцією з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF#n593>

495. Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi. : **LEGGE 7 agosto 1990, n. 241.** Електронний ресурс. Режим доступу : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:1990-08-07;241!vig=>

496. Codice dell'amministrazione digitale : **DECRETO LEGISLATIVO 7 marzo 2005, n. 82.** Електронний ресурс. Режим жоступу : <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2005-03-07;82>

497. **del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas : Ley 39/2015, de 1 de octubre.** Електронний ресурс. Режим доступу : <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>

498. Біла В.Р. Правові форми інформаційно-аналітичної діяльності у сфері захисту фінансових та митних інтересів держави. *Фінансова та митна безпека держави: інформаційно-аналітичне, нормативне та інституційне забезпечення* : тези доповідей II Міжнародного форуму (м. Ірпінь, 6 червня 2019 року). Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. С 31–34.

499. Біла В.Р. Форми аналітичної діяльності правоохоронних органів. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. 2018. № 1 – 2. С. 61 – 68.

500. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України 18 жовтня 2018 року № 2597-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2019. № 19. ст.74.

501. Franz Rosin Gesetz und Verordnung nach badischem Staatsrecht. Karlsruhe Braun, 1911. 112 p.

502. *Maurer H.* Allgemeines Verwaltungsrecht. Munchen, 1988. 308 s.

503. Max Imboden : **Der verwaltungsrechtliche Vertrag** (Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Heft 48). Basel: Helbing und Lichtenhahn. 1958. 218 S.

504. *Salzwedel*. Die Grenzen der Zulässigkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrags. 1958/

505. *Stern*. Zur Grundlegung einer Lehre des öffentlich-rechtlichen Vertrages . VerwArch. Bd. 49 (1958). S. 106 ff.;

506. Martin Bullinger **Vertrag und Verwaltungsakt**. Kohlhammer, 1962. 271 pages.

507. Jellinek G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Mohr Siebeck; Edición: 2nd Revised ed. 366 p.

508. Савицкий И., Савицкая Э. Грустный юбилей (к 70-летию со дня открытия Русского юридического факультета в Праге). *Государство и право*. 1992. С. 96 – 105

509. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник. Москва : Издательство НОРМА, 2002. 640 с.

510. Бельский К. С. Феноменология административного права : монография. Смоленск: Изд-во Смоленского гуманитарного университета, 1995. 145 с.

511. Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від 24 березня 1999 року № 551-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/551-14#Text>

512. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади : постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>.

513. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Львів : Край, 2007. 192 с

514. Любитенко Д.Ю. Правовая доктрина в системе источников российского права. *Вестник Волгоградской академии МВД России*. 2010. № 4. С. 29 – 35.

515. Школик А.М. Індивідуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації *Вісник запорізького національного університету*. Юридичні науки. 2012. С. 330-334

516. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. - М.: НОРМА, 2002. - Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. Москва : Издательство НОРМА, 2002. 728 с.

517. Біла В. Р. Окремі питання вдосконалення форм публічного адміністрування. *Юридична наука України: історія, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 1–2 листопада 2019 р.) / Східноукраїнська наукова юридична організація. Харків, 2019. С. 104–106.

518. [https://protocol.ua/ua/zaprovadgennya_evropeyskoi_doktrini_pravo_va_protsedura_\(fair_procedure\)_u_praktitsi_kasatsiynogo_administrativnogo_sudu/](https://protocol.ua/ua/zaprovadgennya_evropeyskoi_doktrini_pravo_va_protsedura_(fair_procedure)_u_praktitsi_kasatsiynogo_administrativnogo_sudu/)

519. Інструкція з організації внутрішнього контролю в Головному управлінні Держпродспоживслужби в Рівненській області : Наказ ГУ Держпродспоживслужби в Рівненській області «_21_» січня 2019 року № 11-0Д www.rivneprod.gov.ua > uploads > 2019/01 > vnutrish.

520. Інструкція з організації внутрішнього контролю в облдержадміністрації : Розпорядження голови облдержадміністрації від 29 січня 2019 року № 74 www.vin.gov.ua > ODA > rozp > rozp-2019 > Doro74

521. Про затвердження Інструкції з організації внутрішнього контролю в апараті Міністерства охорони здоров'я України, на підприємствах, у закладах, установах та організаціях, що належать до сфери управління МОЗ України, та Інструкції щодо складання адміністративних регламентів в апараті Міністерства охорони здоров'я

України, на підприємствах, у закладах, установах та організаціях, що належать до сфери управління МОЗ України : наказ Міністерства охорони здоров'я від 12.06.2017 N 654 : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM060535.html

522. Логвінов В., Мазуркевич М., Костенюк Н., Ракша А. Регламентация адміністративної діяльності державних органів влади. Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». 2011. № 29. С. 34-41

523. Бахрах Д.М. Юридический процесс и административное судопроизводство // Журнал российского права. 2000. № 9. С. 9.

524. Четвериков В.С. *Административное право : учебное пособие*. Ростов на/Д: Феникс, 2004. — 512 с.

525. Біла В.Р. Правові форми інформаційно-аналітичної діяльності у сфері захисту фінансових та митних інтересів держави. *Фінансова та митна безпека держави: інформаційно-аналітичне, нормативне та інституційне забезпечення* : тези доповідей II Міжнародного форуму (м. Ірпінь, 6 червня 2019 року). Ірпінь : Університет ДФС України, 2019. С 31–34.

526. Біла В.Р. Форми аналітичної діяльності правоохоронних органів. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія і практика)*. 2018. № 1 – 2. С. 61 – 68.

527. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/42047676.pdf>

528. The EFQM Excellence Model [Електронний ресурс]. – European Foundation of Quality Management. – Режим доступу : <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/TheEFQMExcellenceModel/tabid/170/Default.aspx>

529. Таньчук О.А. Основні підходи до оцінювання ефективності публічного управління. Вісник Національної академії державного управління. 2015. № 3. С. 63- 70

530. Fundamental Concepts of EFQM [Электронный ресурс]. – European Foundation of Quality Management. – Режим доступа : <http://ww1.efqm.org/en/Home/aboutEFQM/Ourmodels/FundamentalConcepts/tabid/169/Default.as>

531. Общая схема оценки (CAF) (версия 2006). – Режим доступа : <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf>