

67-72-УМ/1  
06.04.17

У спеціалізовану вчену раду  
Д 35.052.19  
Національного університету  
«Львівська політехніка»

---

79008, м. Львів,  
вул. Князя Романа 1/3

**Відгук**  
**офіційного опонента,**  
**доктора юридичних наук, доцента,**  
**Беззубова Дмитра Олександровича**  
**на дисертаційне дослідження Мандюка Олексія Орестовича**  
**на тему «Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика**  
**застосування» подане на здобуття наукового ступеня доктора юридичних**  
**наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;**  
**фінансове право; інформаційне право**

**Актуальність теми.**

Доводиться констатувати, що основними формами діяльності органів державної влади та управління виступають правова та організаційна. У межах правової форми здійснюється прийняття нормативних та індивідуальних актів, а також вчинення дій, що мають юридичні наслідки. Якщо в першому випадку створюється відповідний документ – нормативний, індивідуальний чи змішаний акт, то в другому прийняття документа не здійснюється. Хоча настання юридичних наслідків є обов'язковою умовою в обох випадках, значний інтерес все ж викликає правова форма і особливо прийняття індивідуальних адміністративних актів.

Без перебільшення можна говорити про те, що існування держави, суспільства, вся організація суспільного життя неможливі без повсякденної державно-владної діяльності щодо адміністрування економічної, правової, соціально-культурної сфер організації суспільства. Одним з інструментів, за допомогою яких держава здійснює адміністрування, є індивідуальні адміністративні акти суб'єктів публічної адміністрації, за допомогою яких

здійснюється реалізація державних, публічних функцій, розв'язуються відповідні соціально-економічні проблеми. Саме в цих актах суб'єктів публічної адміністрації міститься переважна частина всіх наявних у державі правових приписів, які поширюються на державні органи, недержавні структури, посадових осіб чи громадян.

Отже, результативна адміністративна процедура, переважно, завершується індивідуальним адміністративним актом. Натомість українське законодавство поняття «адміністративний акт» не використовує. Вітчизняні наукові джерела оперують переважно терміном «акт управління», які поділяються на нормативні й індивідуальні. Проте, якщо зважити, що нині Конституція України відмовилася від поняття «органи державного управління» і закріпила принцип розподілу влади, а також враховуючи зростаючий вплив теорії публічної адміністрації, є можливість перейти до прийнятої в більшості розвинених країн термінології, зокрема й до використання терміна «індивідуальний адміністративний акт».

Отже, з огляду на вказане вище дисертаційна робота, підготовлена О.О. Мандюком, присвячена досить актуальній темі, оскільки, окрім зазначеного, вона обумовлена сучасними потребами науки адміністративного процесуального права і комплексом теоретико-правового просування та розроблення комплексної концепції реформування адміністративного законодавства.

### **Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації**

Ступінь обґрунтованості наукових положень висновків і рекомендацій сформульованих у дисертації обумовлена, передусім, обґрунтованою і логічною архітектонікою дисертації, яка дозволила охопити предмет дослідження та простежити авторський задум, вибудувати чітку послідовність розкриття запропонованої наукової проблематики.

Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що поділені на 10 підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Обрана структура дозволила авторові всебічно дослідити предмет дисертаційної роботи, а зацікавленим особам – простежити авторський творчий задум, краще усвідомити зміст, сутність

та проблеми застосування індивідуальних адміністративних актів.

Винесені на захист положення характеризують роботу як комплексне дисертаційне дослідження, присвячене вивченню теорії та практики застосування індивідуальних адміністративних актів

Аналіз змісту роботи свідчить про те, що дисертація становить наукову, прикладну, самостійну, завершену, аргументовану, комплексну роботу, має високий науково-теоретичний та прикладний рівень.

Високий рівень вірогідності та наукової обґрунтованості результатів виконаного дослідження забезпечено використанням значного обсягу літературних джерел, нормативних актів, що складають 211 найменувань, узагальнених практичних матеріалів, відповідних наукових методів. Автор проаналізував значну кількість джерел, в яких відображено різноманітні аспекти вивчення індивідуальних адміністративних актів, їх поняття, ознаки та класифікацію, вимоги, які ставляться до індивідуальних адміністративних актів, юридичне значення цих актів, прийняття та дію індивідуальних адміністративних актів, а також окреслив напрями підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів.

Всі розділи і підрозділи дисертації написані у відповідності до поставленої мети і завдань наукового дослідження. Дисертація відрізняється не тільки чіткою логічною структурою, але й однозначною ідеологією щодо необхідності впровадження її результатів в науку і практичну площину застосування індивідуальних адміністративних актів.

В розділах дисертант проводить детальний аналіз наукових підходів до визначення змісту поняття «індивідуальний адміністративний акт» та різноманітні підходи вчених до його трактування у різні історичні періоди розвитку адміністративно-правової науки (с. 11-24), аналізує ознаки та існуючі в науці адміністративного права класифікації індивідуальних адміністративних актів і на цій основі подає власне бачення такої класифікації (с. 63-65).

Цінним науковим надбанням є пропозиція поділяти вимоги до індивідуальних адміністративних актів залежно від наявності чи відсутності

юридично значимих наслідків. Оскільки, недотримання певних вимог може свідчити про неправомірність акта та, відповідно, тягнути певні юридично значимі наслідки, недотримання ж іншої групи вимог не свідчить про неправомірності індивідуального адміністративного акта. А отже, дисертантом цілком логічно та обгрунтовано пропонується характеристику вимог які ставляться до індивідуальних адміністративних актів поділяти на юридичні та неюридичні (с. 67-80). Заслуговує на увагу твердження автора про те, що уніфікація процедури адміністративного вирішення публічно-правових спорів, у результаті якої приймається індивідуальний адміністративний акт, є надзвичайно актуальним питанням для науки адміністративного права, адже сьогодні ця процедура здійснюється за різними правилами закріпленими в актах різної юридичної сили (с. 90); визначення поняття чинності, дії та юридичної сили індивідуальних адміністративних актів, встановлення їх взаємозв'язку та формулювання пропозиції щодо розмежування цих понять (с. 99-110).

Аргументованою є теза О.О. Мандюка про те що питання визначення та обгрунтування загальної для всіх індивідуальних адміністративних актів процедури прийняття є надзвичайно актуальним в науці адміністративного права, а відсутність загального закону, яким була б врегульована процедура прийняття індивідуальних адміністративних актів не сприяє гарантуванню прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами. Визначення обов'язків та відповідальності адміністративних органів під час прийняття індивідуальних адміністративних актів є, на нашу думку, одним з найважливіших напрямів розвитку адміністративно-процедурного законодавства України (с.127).

Слушно, дисертант зауважує, що із завершенням процедури прийняття індивідуального адміністративного акта він набирає чинності, проте не у всіх випадках акт вступає в дію. А саме з моменту вступу акта в дію можлива реалізація передбачених у ньому прав, свобод, законних інтересів та виконання обов'язків, тобто настання тих юридично значимих наслідків, для досягнення яких приймається акт. Натомість, погоджуємось з автором, що розгляд питання

вступу в дію індивідуальних адміністративних актів ускладнюється тим, що у вітчизняному законодавстві відсутня єдина термінологія.

У висновках дисертантом викладаються науково обґрунтовані положення щодо формування засад практики застосування індивідуальних адміністративних актів. Дослідження комплексу проблем в цій сфері дозволило зробити низку важливих наукових висновків, що суттєво впливають на розвиток процесуального права та нормативно-правової бази в галузі адміністративного права.

Загальний аналіз змісту роботи свідчить про високий рівень наукової підготовки автора та його глибоку обізнаність з теоретичними і практичними проблемами тематики, що досліджувалась. Це відобразилось на змістовності і високому науковому рівні проведеного дослідження теорії та практики застосування індивідуальних адміністративних актів і практичному значенні щодо впровадження отриманих результатів.

Отже, основні положення, висновки, рекомендації, які містяться в дисертації достатньою мірою теоретично обґрунтовані. Сам автор продемонстрував високий рівень професійної зрілості та наукової кваліфікації.

### **Достовірність наукових положень, наукова новизна і практична значущість одержаних результатів.**

Достовірність наукових положень дисертації досягнута автором за рахунок комплексного використання необхідної сукупності методів теорії пізнання. В процесі дослідження дисертантом опрацьовано широке коло літературних джерел комплексного та монографічного характеру, автори яких є фахівцями у галузі загальної теорії права, філософії права, адміністративного права і процесу, враховано практичний досвід застосування індивідуальних адміністративних актів. Завдяки цьому автор послідовно, системно і конструктивно проаналізував важливі теоретичні питання, що розкривають зміст теми дослідження, визначив методологічне значення різних поглядів вчених на поняття «акт управління», «індивідуальний адміністративний акт», «чинність акта», «дія акта» та низки інших.

Особливої цінності роботі, з цієї точки зору, надала приділена автором значна увага характеристиці юридичного значення індивідуальних адміністративних актів (стор. 81-89) та дослідженню введення в дію індивідуальних адміністративних актів (стор. 127-135), а також припинення їх дії (с. 136-167).

Додаткової наукової ваги дисертаційній роботі додали сформовані на основі значної кількості наукових джерел пропозиції підвищення ефективності застосування індивідуальних адміністративних актів (стор. 168-179). З огляду на це, можна констатувати, що достовірність отриманих результатів і обґрунтованість сформульованих пропозицій визначається вірно обраним методологічним підходом до проведеного дослідження, об'ємним та всебічним використанням наукового матеріалу.

Оцінюючи наукову новизну одержаних результатів, слід зазначити, що вона визначається насамперед тим, що в межах єдиного комплексного дослідження зроблена спроба розгляду теоретичних та науково-прикладних проблем, пов'язаних із визначенням сутності правового інституту індивідуальних адміністративних актів, його юридичного значення, особливостей прийняття та дії, формулювання висновків та рекомендації щодо вдосконалення відповідного законодавства України та практики його застосування.

Заслуговують на увагу проведені в результаті наукового дослідження новизна, наукові положення, запропоновані автором та питання, що набули подальшого розвитку, зокрема: обґрунтування доцільності розмежування та визначення поняття чинності, дії та юридичної сили індивідуальних адміністративних актів; визначення порядку та юридичних наслідків введення в дію індивідуальних адміністративних актів та доведення необхідності встановлення на рівні закону загального порядку введення в дію індивідуальних адміністративних актів, обов'язкового для всіх адміністративних органів; визначення найпоширеніших моментів, з якими пов'язується введення індивідуальних адміністративних актів у дію; удосконалення визначення поняття «індивідуальний адміністративний акт» та його основних ознак; класифікації

індивідуальних адміністративних актів; характеристики вимог, які ставляться до індивідуальних адміністративних актів; аргументація про прийняття законодавчих змін та низка інших.

Ще однією із сильних сторін дисертації є її особливо тісне поєднання практики і теорії. На мій погляд, з практичної точки зору цінним науковим результатом можна визнати той, який можна запровадити в практику, а тим більше вже запроваджений.

Вагомими не можуть вважатися результати, висновки та ідеї, які існують лише у теоретичній площині і безпосередньо працюють лише на теорію. Отже, про серйозність наукових результатів можна говорити лише тоді, коли теорія перевіряється практикою і навпаки. Нашому здобувачеві, на мій погляд, це вдалося.

Дисертація містить низку напрацювань теоретичного та практичного характеру, які є своєчасними і можуть бути використані вченими та законодавцем в роботі, спрямованій на вдосконалення практики застосування індивідуальних адміністративних актів.

Визначаючи теоретичну і практичну цінність зазначеного наукового дослідження О.О. Мандюка, позитивно оцінюючи його загалом, мушу визнати, що **окремі положення мають дискусійний характер і потребують глибшого дослідження і обґрунтування**, з-поміж них можна назвати такі:

*По-перше*, аналізуючи в підпункті 1.4. питання вимог, які ставляться до індивідуальних адміністративних актів доцільно було б більш детально розглянути неюридичні вимоги, які ставляться до цих актів.

*По-друге*, доволі слушними є думки автора стосовно необхідності закріплення на рівні закону загального порядку введення в дію індивідуальних адміністративних актів обов'язкового для всіх адміністративних органів, однак доцільно було б сформулювати та запропонувати конкретні зміни до українського

законодавства.

*По-третє*, досліджуючи питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів, дисертант не приділив достатньої уваги судовому порядку скасування цих актів.

*По-четверте*, дисертантом обгрунтовано необхідності прийняття загального закону про адміністративну процедуру, в якому було б детально врегульовано питання прийняття та дії індивідуальних адміністративних актів.

На сторінці 178 автор звертає увагу на необхідність прийняття вищезгаданого акту у формі закону, а не кодексу, що є достатньо дискусійним та потребує додаткового обгрунтування, адже в багатьох країнах аналогічні акти існують у формі кодексів.

Втім, викладені зауваження мають дискусійний характер і не впливають на загальну позитивну оцінку роботи та не знижують її достатній науковий рівень.

#### **Відображення результатів дисертаційного дослідження.**

Зміст дисертаційного дослідження повною мірою відображений у 5 наукових працях дисертанта, опублікованих у збірниках праць, визнаних МОН України як фахові, у 1 міжнародній статті, а також оприлюднений під час участі автора в роботі 4 наукових конференцій.

#### **Висновок щодо відповідності дисертації встановленим вимогам.**

Рецензована дисертація містить раніше не захищені наукові положення та отримані особисто автором нові науково обгрунтовані результати у сфері науки адміністративного права та процесу, які в сукупності розв'язують важливе науково-прикладне завдання. Дисертація має відповідну наукову цінність і позитивне значення для подальшого розвитку адміністративного права і процесу, а також адміністративного законодавства. Результати дослідження можуть бути



