

В. В. Юрченко, кандидат юридичних наук, приватний нотаріус
ORCID: 0009-0004-4980-4859

АКТИ-ДІЇ У ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ: ПРАВОВА ПРИРОДА ТА ПРИЗНАЧЕННЯ

Окреслено ознаки актів-дій, зокрема: вони виражають оперативне волевиявлення адміністрації, спрямоване на організацію, координацію або забезпечення управлінських та сервісних процесів; результат їх застосування має фактичний, а не юридичний характер; вони здійснюються у межах компетенції суб'єкта владних повноважень і в інтересах реалізації публічних завдань; мають допоміжну, підготовчу або організуючу функцію щодо юридичних дій та актів (актів, договорів тощо); реалізуються у неформалізованих формах – вербальних або невербальних діях, без обов'язкового документального оформлення; у разі порушення прав чи інтересів приватних осіб можуть бути предметом судового та адміністративного оскарження, навіть за відсутності письмової фіксації.

З урахуванням критичного переосмислення наявних доктринальних підходів виділено такі основні критерії класифікації та відповідні групи актів-дій: за функцією: організуючі, інформаційні, координаційні, запобіжні; за формою вираження: вербальні (усні розпорядження, попередження, сигнали) та невербальні (жести, візуальні або звукові позначення); за ступенем фіксації: нефіксовані (миттєві, оперативні дії) і частково фіксовані (службові відмітки, короткі рапорти без набуття статусу адміністративного акта); за правовими умовами застосування: у звичайних умовах публічного адміністрування або в умовах особливих правових режимів (воєнний стан, надзвичайна ситуація), де масштаб і форми таких дій можуть бути розширені законом.

Обґрунтовано, що акт-дія публічної адміністрації – це засноване на законі оперативне волевиявлення уповноваженого суб'єкта у формі вербальних чи невербальних, інтелектуально-вольових або фізичних дій, спрямованих на впорядкування фактичного стану публічних відносин, без безпосереднього породження юридичних наслідків, але з метою забезпечення або полегшення ухвалення адміністративних рішень, виконання публічних завдань і досягнення результатів, що відповідають публічному інтересу.

Ключові слова: акт-дія, адміністративний акт, доктрина, інструменти публічного адміністрування, правові наслідки, публічна адміністрація, фактичний вплив.

V. V. Yurchenko. Administrative actions in the activity of public administration entities: legal nature and purpose

Outlined are the defining features of administrative actions, in particular: they express the operational will of the administration aimed at organizing, coordinating, or ensuring the implementation of managerial and service processes; the result of their application has a factual rather than legal character; they are carried out within the competence of a public authority and in the interests of fulfilling public tasks; they perform a subsidiary, preparatory, or organizational function in relation to legal acts and actions (such as administrative acts, contracts, etc.); they are realized in non-formalized forms – verbal or non-verbal actions, without mandatory documentary fixation; and in cases of violation of the rights or legitimate interests of private persons, they may be subject to judicial or administrative appeal, even in the absence of written documentation.

Based on a critical re-evaluation of existing doctrinal approaches, the study identifies the following key criteria and corresponding groups of administrative actions: by function: organizational, informational, coordinative, preventive; by form of expression: verbal (oral orders, warnings, signals) and non-verbal (gestures, visual or sound indications); by the degree of fixation: non-documented (instant or operational actions) and partially documented (service notes, brief reports without the status of an administrative act); by legal conditions of application: under ordinary administrative conditions or under special legal regimes (such as martial law or a state of emergency), where the scope and forms of such actions may be expanded by law.

It is substantiated that an administrative action is a law-based operational manifestation of will by an authorized public administration entity in the form of verbal or non-verbal, intellectual-volitional or physical actions, aimed at regulating the factual state of public relations without directly generating legal consequences, but with the purpose of facilitating or ensuring the adoption of administrative decisions, the execution of public tasks, and the achievement of outcomes consistent with the public interest.

Key words: administrative act, administrative action, doctrine, factual influence, instruments of public administration, legal consequences, public administration.

Постановка проблеми. Система інструментів публічного адміністрування має гнучкий і динамічний характер, що забезпечується не лише розгалуженою сукупністю адміністративних актів та можливістю укладання добровільних чи волеузгоджених угод, спрямованих на досягнення публічного інтересу, але й за рахунок так званих актів-дій суб'єктів владних повноважень, які не породжують безпосередніх правових наслідків, а мають виключно організуючий, інформаційно-підготовчий або координаційний характер.

© В. В. Юрченко, 2025

Стаття поширюється на умовах ліцензії CC BY 4.0

Такі дії становлять особливий різновид інструментів публічного адміністрування, оскільки, не будучи адміністративними актами у формально-юридичному розумінні, вони забезпечують реальне функціонування управлінського процесу, створюють умови для прийняття адміністративних актів або виконання різноманітних публічних завдань чи реалізації окремих функцій публічної адміністрації.

У науковій літературі подібні дії часто характеризуються як акти-дії (або фактичні дії), тобто вольові прояви адміністрації, що не змінюють правового статусу приватних осіб, проте впливають на фактичну сторону публічних відносин. Слід визнати, що саме завдяки ним адміністративна діяльність набуває ознак практичної керованості, а система інструментів публічного адміністрування – ознак внутрішньої логічної завершеності та узгодженості. З огляду на це, постає необхідність більш ґрунтовного аналізу доктринального аспекту актів-дій, їхнього місця у системі інструментів публічного адміністрування, правової природи, класифікаційних підходів та значення у забезпеченні належного рівня організованості управлінських та сервісних процесів. Саме розгляд цих питань крізь призму доктринального аналізу, як видається, дозволяє розкрити роль актів-дій як неформалізованого, але необхідного елементу адміністративної діяльності, що забезпечує її безперервність і практичну результативність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На відміну від адміністративних актів, акти-дії як предмет наукового пізнання досить рідко стають об'єктом системного дослідження у працях вітчизняних учених-адміністративістів, підтвердженням чого є відсутність монографічних або дисертаційних робіт, присвячених безпосередньо цій проблематиці. Як правило, питання актів-дій розглядається в контексті аналізу системи інструментів публічного адміністрування загалом, зокрема у наукових і навчальних джерелах під авторством або за загальною редакцією В.В. Галуцька [1], Р.С. Мельника [2], І.В. Патерило [3] та інших дослідників.

Натомість на сторінках періодичних фахових видань ця тематика представлена лише поодинокими публікаціями, у яких акти-дії розглядаються як самостійний інструмент публічного адміністрування. Серед таких праць варто назвати статті Р.В. МIRONЮКА [4], О.А. Мілієнко [5], С.С. Розсохи [6] та інших вчених.

У своїх наукових дослідженнях зазначені автори обґрунтовують необхідність законодавчого унормування цього різновиду інструментальної діяльності публічної адміністрації, визначають його ознаки, правову природу та намагаються з'ясувати місце актів-дій у системі інструментів публічного адміністрування. Разом із тим, більшість праць акцентують увагу переважно на описовому рівні, тоді як питання правової природи, меж застосування, процедурного статусу та критеріїв відмежування актів-дій від адміністративних актів потребують подальшого, глибшого дослідження.

Метою дослідження є визначення правової природи та призначення актів-дій у діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Як вже зазначалося, в сучасних навчальних джерелах з адміністративного права цій проблематиці приділяється окрема увага в аспекті вивчення засад публічного адміністрування та відповідного інструментарію уповноважених суб'єктів. Так, у баченні І.Г. Орловської, здійснення адміністративними органами фактичних дій є однією з форм публічного адміністрування як різновиду активної адміністративної діяльності, що має свідомо-вольовий характер і спрямована на досягнення організаційного результату під час надання адміністративних послуг або здійснення виконавчої діяльності адміністративними органами, яка не зумовлює виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин [1, с. 243].

На її думку, фактична дія як інструмент публічного адміністрування характеризується такими ознаками: є різновидом активної адміністративної діяльності адміністративних органів, що проявляється у правомірній поведінці; виникає для забезпечення потреб громадян та юридичних осіб; здійснюється під час надання адміністративних послуг або виконання адміністративними органами виконавчої діяльності. При цьому вказана авторка відповідного розділу у підручнику «Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс» за загальною редакцією В.В. Галуцька та О.В. Феліка наводить доволі суперечливі приклади так званих «фактичних дій». Так, дослідниця зазначає: «У результаті надання адміністративної послуги особа отримує довідку про відсутність судимості, яка сама по собі не породжує зміни правового статусу чи правовідносин цієї особи з іншими суб'єктами права, проте є документом, що надає право претендувати на вступ на державну службу. Аналогічно, у результаті надання адміністративної послуги особа може отримати довідку ОК-5 з інформацією про набутий страховий стаж і заробітну плату, яка враховується під час призначення пенсії. Така довідка не створює безпосередніх правових наслідків, однак із її допомогою малозабезпечені особи можуть отримати безоплатну вторинну правову допомогу» [1, с. 243].

З наведеним підходом, на нашу думку, не можна погодитися. Така інтерпретація сутності актів-дій є методологічно хибною і суперечить усталеним доктринальним положенням адміністративного права. Адміністративна послуга, як відомо, надається за правилами адміністративної процедури, яка за своєю правовою природою завершується прийняттям адміністративного акта. Отже, результатом надання адміністративної послуги завжди виступає адміністративний акт, незалежно від того, має він письмову, електронну чи іншу документальну форму. Саме цей акт, про який згадує вчена, – довідка, – є юридичним проявом владного волевиявлення адміністративного органу, який фіксує встановлений юридичний факт і підтверджує наявність певного елемента адміністративно-правового статусу фізичної особи.

Отже, з цього випливає цілком логічний висновок, що вказана довідка не може бути віднесена до актів-дій, оскільки вона має ознаки адміністративного акта (видається уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації у межах визначеної компетенції; оформлюється у встановленій процесуальній формі (письмово чи в електронній системі); породжує юридичні наслідки, оскільки використовується для реалізації або підтвердження певного суб'єктивного права).

У цьому контексті показовим є й те, що сама авторка наводить приклади, які фактично спростовують її ж висновки: довідка про відсутність судимості у тому числі використовується для доступу до державної служби, а довідка ОК-5 – під час призначення пенсії. В обох випадках ідеться не про фактичну дію, а про офіційне владне рішення, що безпосередньо впливає на адміністративно-правовий статус особи або ж виступає юридичним фактом у процедурі реалізації відповідного права.

Таким чином, наведені приклади не можуть бути віднесені до категорії актів-дій. Вони є типовими адміністративними актами (у формі документів), що фіксують результат правозастосування, тоді як акції мають виключно фактичний, а не правовий характер, спрямований на досягнення організаційного або матеріального результату без зміни правового становища особи (наприклад, спостереження, попередження, вимірювання, інформування тощо). Отже, ототожнення адміністративних актів, що є результатом процедур надання послуг, із фактичними діями спотворює зміст обох понять і нівелює проведену у сучасній адміністративно-правовій доктрині чітку межу між юридичними та фактичними формами діяльності публічної адміністрації.

Описуючи сферу застосування фактичних дій, І.Г. Орловська зазначає, що фактичні дії як інструмент публічного адміністрування застосовуються у тих сферах, де приватні особи не спроможні самостійно забезпечити свої потреби й інтереси або де встановлено державну монополію. Саме тому, як підкреслює вчена, сфера їх застосування має як фактичний, так і формальний (юридичний) зміст. Фактичний зміст полягає у необхідності врегулювання публічних суспільних відносин для забезпечення прав, свобод і законних інтересів приватних осіб чи публічного інтересу суспільства, коли виконання відповідних дій за рахунок приватної ініціативи є неможливим або недоцільним. Відповідно, чим ширше коло проблем, що потребують врегулювання публічною адміністрацією, тим ширшою є сфера застосування фактичних дій. Формальний (юридичний) зміст визначається тим, що зазначені дії зобов'язані виконувати адміністративні органи відповідно до законодавчо встановленої компетенції. Фактичний і юридичний аспекти мають збігатися, оскільки посадові особи органів державної влади та місцевого самоврядування можуть забезпечувати права, свободи і законні інтереси лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України [1, с. 243-244]. Проте така теза видається внутрішньо суперечливою, оскільки сама ж авторка визнає, що фактичні дії «не зумовлюють виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин», тобто не тягнуть жодних юридичних наслідків.

Відтак говорити про наявність у них «юридичного змісту» методологічно помилково. Юридичний зміст завжди передбачає наявність владного волевиявлення, яке фіксується у правовій формі – адміністративному акті, договорі чи іншому інструменті, здатному безпосередньо впливати на правовий статус суб'єкта. Натомість фактичні дії, як вже неодноразово наголошувалося, є виключно емпіричною, організаційно-технічною або матеріальною формою активності публічної адміністрації, яка забезпечує реалізацію владних повноважень, але при цьому не створює правових норм чи будь-яких правових наслідків для приватних осіб. Таким чином, фактичні дії можуть характеризуватися фактичним, а не юридичним змістом, адже їх роль полягає не у створенні правового результату, а у забезпеченні його практичної реалізації. Їхня функція цілком природня, враховуючи вказане, й має організуючий, допоміжний або підготовчий характер.

Серед основних видів фактичних дій І.Г. Орловською виокремлено інформування населення; проведення перевірок; здійснення моніторингу; надання довідок; виплату грошових коштів; адміністрування реєстрів [1, с. 244-247]¹. Такий підхід, на нашу думку, є методологічно некоректним, оскільки авторка безпідставно відносить до фактичних дій явища, які за своєю правовою природою належать до адміністративних проваджень або до процедур публічних послуг, тобто мають чітко визначений процесуальний і юридичний характер. Зокрема, слід наголосити, що проведення перевірки та здійснення моніторингу – це не поодинокі фактичні дії, а складні процедурно-правові форми діяльності, які складаються з низки взаємопов'язаних етапів і супроводжуються вчиненням як правових, так і фактичних дій. Ключовим результатом таких процедур є адміністративні акти (приписи, акти, протоколи, висновки), які породжують юридичні наслідки, що цілком виключає можливість їх ототожнення з актами-діями.

¹ Схожу й так само доволі суперечливу точку зору з цього приводу висловлює Б.Б. Мельниченко, який зауважує, що фактична дія як інструмент публічного адміністрування є різновидом активної адміністративної діяльності публічної адміністрації, що має свідомо-вольовий характер і спрямована на досягнення фактичного результату для приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг і проведення перевірок. Однак це, як він уточнює, не зумовлює виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин. До основних видів фактичних дій, дослідник відносить ті самі дії, що і І.Г. Орловська (інформування населення, проведення перевірок, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів та адміністрування реєстрів) [7; 6].

Аналогічно, й адміністрування реєстрів, що є тривалим, системно організованим процесом, який поєднує як технічні операції (внесення, оновлення, збереження даних), так і правові дії, пов'язані з офіційним підтвердженням або зміною правового статусу відомостей, що мають юридичне значення для третіх осіб. Тому ототожнення адміністрування реєстрів із фактичними діями є теоретично некоректним і концептуально спрощує зміст явища.

Не менш сумнівним є і віднесення до фактичних дій надання довідок, адже саме це питання вже було предметом нашої попередньої критики. Як зазначалося вище, видача довідок – незалежно від їх виду (довідка про відсутність судимості, довідка ОК-5 тощо) – є типовою формою реалізації адміністративної послуги, що здійснюється в межах адміністративної процедури та завершується прийняттям адміністративного акта. Таким чином, віднесення перевірки, моніторингу, адміністрування реєстрів і видачі довідок до фактичних дій є проявом підміни категорій і порушує чітку межу між фактичними формами діяльності публічної адміністрації (організаційними, технічними, матеріальними) та юридичними формами, що мають правозастосовче значення.

Очевидно, що вчена-адміністративіст, судячи із наведених нею тверджень, неусвідомлено вдалася до ототожнення актів-дій з адміністративними актами, що було властиво адміністративно-правовій літературі протягом тривалого часу і подекуди й досі трапляється в окремих джерелах. Зокрема, ще на зламі століть О.В. Фандалюк та І.М. Погрібний, досліджуючи систему актів застосування права, обґрунтовували доцільність відокремлення актів-дій, актів-сигналів та актів-документів [8; 9]. Схожу позицію висловлює й О.А. Мілієнко, яка, розвиваючи підхід зазначених авторів, зазначає, що «акти-дії відносяться до категорії конклюдентних дій». При цьому вона слушно вказує, що категорія «конклюдентні дії» є властивою радше цивільно-правовому регулюванню, де вона проявляється у вигляді мовчання або шляхом вчинення дій, що свідчать про намір особи діяти певним чином, аби уникнути негативних наслідків протиправної поведінки чи неналежного виконання зобов'язань [5, с. 53].

На сторінках підручника «Загальне адміністративне право» (за загальною редакцією Р.С. Мельника) Р.В. Миронюк, аналізуючи наведені вище напрацювання вітчизняних науковців, справедливо зауважує «...вони, ймовірно, помилялися у правовій природі актів-дій, про які писали у своїх роботах. Можемо припустити, що під ними вони, скоріше за все, розуміли окремий різновид актів застосування права чи/або адміністративних актів, які існували або видавалися не у формі документа, а у вигляді «дій». Проте акти-дії, відповідно до європейської концепції, не є видом акту застосування права; вони не є адміністративними актами». Акти-дії існують як самостійний правовий інститут, і – так само, як ми вже підкреслювали, – Р.В. Миронюк наголошує, що їх головна особливість полягає в тому, що наслідком їх застосування є фактичний, а не юридичний результат. Тобто вони не є актами правозастосування [2, с. 453].

На думку Р.В. Миронюка, акт-дія суб'єкта публічного адміністрування – це офіційне, засноване на нормах адміністративного права волевиявлення у формі певних інтелектуально-вольових та/або фізичних (вербальних) дій, спрямоване на впорядкування суспільних відносин шляхом зміни їх фактичного стану. Також вченим-адміністративістом, виокремлюються такі види актів-дій суб'єктів публічного адміністрування: організаційно-технічні дії щодо виділення та виплати бюджетних коштів; спостереження поліцією за учасниками дорожнього руху; звернення до громадян з інформацією про настання або можливість настання певних подій, фактів через засоби масової інформації; попередження та застереження суб'єктом публічного адміністрування щодо необхідності вжиття заходів евакуації громадян у разі наявності інформації про можливі стихійні лиха; включення сигналу повітряної тривоги та вимоги перейти в укриття; подання звітів, запитів; надання приватним особам різноманітних довідок; відібрання проб продукції для визначення її якості; установлення інформативних табло про перешкоди в дорожньому русі; розміщення інформативних табло зі схемою об'їзду перешкоди в русі транспортних засобів та пішоходів; схема надання адміністративної послуги тощо [2, с. 454-455].

Як зазначають автори підручника «Загальне адміністративне право» за редакцією І.С. Гриценка (2014 р.), акт-дія публічної адміністрації – це офіційне рішення суб'єкта публічної адміністрації, що вчиняється на основі й відповідно до норм адміністративного права у формі певних інтелектуально-вольових і фізичних (вербальних) дій та являє собою публічно-владне веління, спрямоване на регулювання суспільних відносин у певній сфері [10, с. 325-326]. На нашу думку, не зовсім виправдано та коректно авторами вказаного підручника було обрано підхід до розкриття вказаної категорії через зміст поняття «рішення», яке, у першу чергу, позначає певну процесуальну або процедурну форму правового акту й тим самим звукує реальне змістовне наповнення більш широкої категорії, зводячи фактичну дію до формалізованого рішення. Більше того, аналіз різних класифікаційних підходів, зокрема й авторів підручника за ред. І.С. Гриценка, показує, що у відомих класифікаціях фактичних дій (актів-дій) поняття «рішення» майже не використовується ані в українській, ані в європейській адміністративно-правовій традиції.

Згідно з позицією цих авторів, акти-дії поділяються:

– за формою зовнішнього вираження: акт-дія є вербальним актом, який реалізується через активну поведінку суб'єкта застосування (жести регулювальника, приведення в готовність до застосування зброї чи спецзасобів, застосування інших вербальних засобів регулювання суспільних відносин);

– за способом фіксації: акти-дії здійснюються усно, тобто процесуально не оформлюються (наприклад, жести регулювальника, попередження та застереження щодо небезпечності вживання певної продукції тощо), або письмово – у відповідних документах (наприклад, акти щодо обмеження руху транспортних засобів і пішоходів на окремій території, рапорти про застосування вогнепальної зброї, протоколи проведення огляду транспортного засобу тощо);

– за суб'єктами прийняття: акти-дії вчиняють посадові особи поліції, органів із питань надзвичайних ситуацій, охорони здоров'я, прикордонної служби, залізничного, автомобільного, водного та повітряного транспорту тощо;

– за функціями у правовому регулюванні: акти-дії поділяються на регулятивні (жести регулювальника, включення звукових і світлових сигналів) та охоронні (застосування працівниками міліції зброї та спецзасобів для відвернення посягання на життя й здоров'я громадян або на їхнє майно);

– за юридичними підставами: акти-дії можуть бути а) правостановлювальними (жест регулювальника, який дає право проїзду транспортного засобу), б) правоприпиняючими (наприклад, огороження місця вчинення злочину стрічкою для обмеження доступу сторонніх осіб);

– за значенням у юридичному процесі: акти-дії належать до допоміжних актів, які не містять завершеного рішення у справі, а лише забезпечують застосування норм права (наприклад, складення протоколу про адміністративне правопорушення та відібрання пояснення у порушника) [10, с. 327-328].

Разом із тим, на нашу думку, зазначена класифікація викликає низку зауважень. По-перше, виокремлення критерію «за юридичними підставами» є концептуально хибним, адже йдеться не про підстави, а про наслідки юридичного характеру, що суперечить самій суті актів-дій, які не мають правового ефекту. По-друге, віднесення до актів-дій письмових форм (рапорти, протоколи, акти обмеження руху тощо) виглядає нелогічним, оскільки такі документи не лише оформлюються у встановленій процедурній формі, а й породжують юридичні наслідки, фактично наближаючись до адміністративних актів. Таким чином, як видається, автори підручника несвідомо нівелюють межу між фактичними діями та адміністративними актами, позбавляючи перші їх ключової ознаки – відсутності правового результату.

У свою чергу, І.В. Патерило із посиланням на наукові праці, присвячені цій проблематиці, резюмує наявні підходи та вказує, що до ознак цих інструментів діяльності публічної адміністрації відносять наступні:

– застосовуються суб'єктами публічної адміністрації;

– їх реалізація можлива виключно у межах та на підставі правових норм;

– здійснюються у формі певних інтелектуально-вольових (вербальних) дій (наприклад: усне попередження або застереження суб'єктом публічної адміністрації щодо необхідності вжиття заходів з евакуації громадян у випадку наявності інформації про можливі стихійні лиха; звернення до громадян з інформацією про настання або можливість настання певних подій; вимога працівника органу внутрішніх справ пред'явити документи, що підтверджують особу, або назвати адресу проживання та ін.) та фізичних (невербальних) дій (наприклад, вчинення фізичних дій для припинення протиправної поведінки; подання звітів, запитів; перекриття залізничного переїзду спеціальними засобами обмеження руху тощо);

– їх застосування не потребує видання адміністративного акта, що, однак, не виключає можливості їх реалізації на підставі та на виконання такого акта;

– вони спрямовані на настання фактичного результату, а не настання правових наслідків (наприклад, звернення до громадян з інформацією про настання або можливість настання певних подій не спричиняє таких наслідків, як притягнення до відповідальності у випадку не вчинення певних дій, обумовлених настанням таких подій, або у разі ігнорування такого звернення);

– можуть застосовуватись у різноманітних формах: як прості дії (як-то вимога пред'явити документи, попередження зробити тихіше музику у квартирі, жести регулювальника дорожнього руху) або як складні (наприклад, організаційно-технічні дії щодо виділення та виплати бюджетних коштів) [10, с. 328-329];

– у випадку вчинення актів-дій з порушенням чинних правових норм, вони можуть бути оскаржені у судовому або позасудовому порядку шляхом звернення громадян до відповідних інституцій. Тут варто зауважити, що найсуттєвішою проблемою таких актів-дій є неможливість довести у судовому або позасудовому порядку їх незаконність, оскільки такі дії не мають процесуальної фіксації [3, с. 242-243].

Висновки і перспективи. Підсумовуючи проведений узагальнений доктринальний аналіз, відзначимо низку важливих тез. По-перше, зіставлення позицій окремих наукових підходів до вказаного питання свідчить про те, що отождолення фактичних дій із адміністративними актами (до якого вдаються деякі дослідники) є методологічно хибним, адже перші мають фактичний, а не юридичний результат. По-друге, критичний розгляд наведених класифікацій актів-дій виявив потребу відмежовувати оперативне волевиявлення (акти-дії) від процедурно оформлених рішень (адміністративних актів та процесуальних документів), щоб не розмити меж інструментів публічного адміністрування. По-третє, позитивно оцінюючи прагнення впорядкувати вимоги до актів-дій і підвести їх під стандарти законності, ми водночас вважаємо за необхідне наголосити на необхідності балансу, який полягає у збереженні гнучкості фактичних дій і забезпеченні мінімальних процесуальних та процедурних гарантій та можливість їх реального оскарження.

Узагальнення цих блоків аргументації логічно веде до формування власної, несуперечливої моделі інституту актів-дій – від виокремлення їхніх перманентних рис як фактичного інструмента, «рафінованої» класифікації, що не змішує фактичні дії з адміністративними актами, до чіткого визначення поняття, та нормативної перспективи вказаного інституту, що передбачає його закріплення у чинному законодавстві з мінімальною так званою пост-фіксацією, необхідною для простого аналізу застосування вказаних дій на предмет їх законності та зрозумілими правилами їх оскарження. Саме такий підхід, на наш погляд, забезпечує внутрішню логічну завершеність системи інструментів публічного адміністрування і підвищує її прикладну цінність для адміністративної та судової практики.

Таким чином, відзначимо, що акти-дії становлять особливу форму реалізації публічно-владних повноважень, яка забезпечує фактичну сторону адміністративних процедур без безпосереднього породження юридичних наслідків. На нашу думку, їм притаманні такі ознаки:

- вони виражають оперативне волевиявлення адміністрації, спрямоване на організацію, координацію або забезпечення управлінських та сервісних процесів;
- результат їх застосування має фактичний, а не юридичний характер;
- вони здійснюються у межах компетенції суб'єкта владних повноважень і в інтересах реалізації публічних завдань;
- мають допоміжну, підготовчу або організуючу функцію щодо юридичних дій та актів (актів, договорів тощо);
- реалізуються у неформалізованих формах – вербальних або невербальних діях, без обов'язкового документального оформлення;
- у разі порушення прав чи інтересів приватних осіб можуть бути предметом судового та адміністративного оскарження, навіть за відсутності письмової фіксації.

З урахуванням критичного переосмислення наявних доктринальних підходів доцільно виділити такі основні критерії класифікації та відповідні групи актів-дій: за функцією: організуючі, інформаційні, координаційні, запобіжні; за формою вираження: вербальні (усні розпорядження, попередження, сигнали) та невербальні (жести, візуальні або звукові позначення); за ступенем фіксації: нефіксовані (миттєві, оперативні дії) і частково фіксовані (службові відмітки, короткі рапорти без набуття статусу адміністративного акта); за правовими умовами застосування: у звичайних умовах публічного адміністрування або в умовах особливих правових режимів (воєнний стан, надзвичайна ситуація), де масштаб і форми таких дій можуть бути розширені законом.

Отже, акт-дія публічної адміністрації – це засноване на законі оперативне волевиявлення уповноваженого суб'єкта у формі вербальних чи невербальних, інтелектуально-вольових або фізичних дій, спрямованих на впорядкування фактичного стану публічних відносин, без безпосереднього породження юридичних наслідків, але з метою забезпечення або полегшення ухвалення адміністративних рішень, виконання публічних завдань і досягнення результатів, що відповідають публічному інтересу.

Підсумовуючи, можна констатувати, що акти-дії становлять неформалізований, але необхідний елемент системи інструментів публічного адміністрування, який забезпечує її безперервність, гнучкість і практичну ефективність. Їх подальше доктринальне осмислення та нормативне закріплення сприятиме підвищенню якості управлінських процесів, правовій визначеності адміністративної діяльності та утвердженню сучасних європейських стандартів публічного врядування в Україні.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс: підручник / В. Галунько, П. Діхтєвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галунька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
2. Загальне адміністративне право: підручник / за загальною редакцією Р.С. Мельника. Видання друге. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2023. 690 с.
3. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 443 с.
4. Миронюк Р.С. Акти-дії органів адміністративно-деліктної юрисдикції як вид правозастосовних актів публічної адміністрації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 38–44.
5. Мілієнко О.А. Акти-дії та акти-плани як інструменти здійснення публічного адміністрування. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 2 (27). Т. 2. С. 52–56.
6. Розсоха С. Здійснення фактичних дій як інструмент публічного адміністрування нотаріальної діяльності в Україні. *Юридичний вісник*. 2025. № 1. С. 124–130. DOI <https://doi.org/10.32782/yuv.v1.2025.16>.
7. Мельниченко Б. Зміст та структура адміністративно-правового забезпечення публічного управління. *Університетські наукові записки*. 2019. № 122. С. 123–132. DOI: 10.37491/UNZ.79.8.
8. Фандалюк О.В. Правозастосовальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків: ХНУВС, 1999. 19 с.

9. Погрібний І.М., Фандалюк О.В. Деякі теоретичні питання щодо актів застосування права. *Вісник Харківського університету внутрішніх справ*. 1997. № 2. С. 88–93.

10. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І.С., Мельник Р.С., Пухтецька А.А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2014. 568 с.

Дата надходження статті: 12.11.2025

Дата прийняття статті: 10.12.2025

Опубліковано: 30.12.2025