

УДК 342.9:35.072.1

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.91.3.45>

## **АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ: СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ЇХ СУТІ ТА МІСЦЯ В СИСТЕМІ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

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

**Юрченко В.В. Адміністративні акти: сучасні підходи до визначення їх суті та місця в системі інструментів публічного адміністрування.**

Вказується, адміністративний акт займає важливе місце в системі засобів публічного адміністрування, оскільки він є найбільш ефективним і універсальним інструментом, за допомогою якого суб'єкти публічної адміністрації реалізують свої владні функції та повноваження.

У статті, на підставі проведеного аналізу різноманітних підходів до суті та призначення адміністративного акту, окреслено його ознаки як інструменту публічного адміністрування: правозастосовчий характер – акт реалізує уже чинні норми права через їх конкретизацію у межах конкретної справи; індивідуалізація адресата – акт адресовано визначеній особі, визначеному колу осіб або визначеній групі (ідентифікація здійснюється через адміністративно-правовий статус чи/або фактичні обставини адміністративної справи), без вимоги буквальної персоніфікації кожного адресата; зовнішня дія (акт спрямований назовні, тобто впливає на права та обов'язки приватних осіб; спрямованість на досягнення юридичних наслідків – акт породжує, змінює, підтверджує або припиняє конкретні права та обов'язки адресата (може бути сприяючим, обтяжуючим, змішаним або з подвійною дією); процедурна легітимність (ухвалюється компетентним суб'єктом публічного адміністрування в установленій процедурі з дотриманням форми, реквізитів і меж дискреції; матеріалізує компетенцію органу); множинна форма вираження (письмова, усна, електронна, конклюдентна); забезпеченість засобами адміністративного примусу (підлягає судовому та адміністративному оскарженню, а виконання забезпечується примусовою силою держави у визначених законом випадках та межах).

Зауважено, що адміністративний акт – це індивідуальне владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічного адміністрування у формі рішення або юридично значущої дії, вчинене в межах компетенції та встановленої процедури, що має зовнішню дію і спрямоване на виникнення, зміну, підтвердження або припинення конкретних прав та/або обов'язків визначеної особи (осіб), виражене у письмовій, усній, електронній чи конклюдентній формі, оспорюване у передбаченому законом порядку та таке, що не встановлює загальних правил поведінки, а конкретизує їх у процесі їх застосування.

**Ключові слова:** адміністративний акт, адміністративна процедура, індивідуальний характер, інструмент, публічне адміністрування, суб'єкт, форма.

**Yurchenko V.V. Administrative acts: contemporary approaches to defining their essence and place within the system of public administration instruments.**

It is indicated that the administrative act occupies an important place in the system of public administration tools, since it is the most effective and universal tool with the help of which public administration entities exercise their governmental functions and powers.

Drawing on an analysis of diverse approaches to the nature and purpose of the administrative act, the article outlines its characteristics as an instrument of public administration: (i) a law-applying character – the act implements existing legal norms by specifying them within an individual case; (ii) individualization of the addressee – the act is addressed to an identified person, a defined circle of persons, or a defined group (identification being made through administrative-law status and/or the factual circumstances of the administrative case) without requiring literal personalization of each addressee; (iii) external effect – the

act is directed outward and affects the rights and obligations of private persons; (iv) orientation toward legal consequences – the act creates, modifies, confirms, or terminates specific rights and obligations of the addressee (it may be beneficial, burdensome, mixed, or have dual effect); (v) procedural legitimacy – it is adopted by a competent subject of public administration in the prescribed procedure, with due observance of form, requisites, and limits of discretion, thereby materializing the authority's competence; (vi) multiple modes of expression – written, oral, electronic, or by conclusive (implied) conduct; (vii) enforceability by means of administrative coercion – the act is subject to administrative and judicial appeal, and its execution is ensured by the coercive power of the State in cases and within the limits defined by law.

It is argued that an administrative act is an individual authoritative manifestation of will by an authorized subject of public administration, in the form of a decision or a legally significant action, performed within the limits of competence and the established procedure, having external effect and aimed at the emergence, modification, confirmation, or termination of specific rights and/or obligations of an identified person(s), expressed in written, oral, electronic, or conclusive form, challengeable in the manner prescribed by law, and not establishing general rules of conduct but specifying them in the course of their application.

**Key words:** administrative act; administrative procedure; individual character; instrument; public administration; subject; form.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.** Серед усієї сукупності інструментів публічного адміністрування адміністративний акт посідає особливе місце, адже саме він є найбільш уживаним та універсальним засобом реалізації владних повноважень різноманітними суб'єктами публічної адміністрації. Його активне застосування в діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування зумовлює формування розгалуженої правозастосовчої практики, що, у свою чергу, робить адміністративний акт центральним об'єктом доктринального осмислення в межах адміністративно-правової науки.

Саме через адміністративний акт найповніше виявляється владно-організаційна природа публічного адміністрування, оскільки він є юридичною формою безпосереднього впливу держави на суб'єктів приватного та публічного права, результатом реалізації компетенції органу публічної влади й інструментом досягнення публічного інтересу. Тому не випадково адміністративний акт розглядається як базова модель владного волевиявлення адміністрації, що забезпечує упорядкування суспільних відносин, конкретизацію прав і обов'язків їх учасників та виступає своєрідним «ядром» адміністративно-правового механізму регулювання.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання.** Проблематика адміністративного акта та окремих аспектів його правової природи посідає вагоме місце в науковому дискурсі українських адміністративістів. Значний внесок у її розроблення зробили В.Б. Авер'янов, Н.В. Алексandroва, Р.С. Алімов, О.Ф. Андрійко, Н.О. Армаш, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, І.П. Голосніченко, Т.О. Гуржій, П.В. Діхтієвський, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, Є.В. Курінний, О.С. Лагода, Є.О. Легеза, О.Ю. Легеза, Д.М. Лук'янець, П.С. Лютиков, П.В. Макушев, О.О. Мандюк, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, О.А. Мілієнко, І.В. Патерило, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, М.М. Полянський, Д.В. Приймаченко, М.І. Смокович, В.П. Тимошук, А.М. Турчак, М.М. Тищенко, А.М. Школик та інші вчені, чийі праці заклали методологічне підґрунтя для сучасного розуміння цього інституту.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою цієї публікації є аналіз сучасних підходів до визначення суті та місця адміністративних актів в системі інструментів публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Тривалий час зміст цього поняття не мав нормативного закріплення, а на шпальтах правової літератури точилися наукові дискусії щодо його сутності, ознак та меж застосування. Очевидно, що відсутність легального визначення адміністративного акта спричиняла розбіжності у правозастосовчій практиці, оскільки різні суб'єкти адміністративної юрисдикції тлумачили його зміст і юридичні наслідки по-різному. Лише із прийняттям Закону України «Про адміністративну процедуру» від 17 лютого 2022 року законодавець уперше на нормативному рівні закріпив поняття адміністративного акта, визначивши його як «рішення або юридично значущу дію індивідуального характеру, прийняте (вчинене) адміністра-

тивним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямовану) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)» [1].

Однак запропонований законодавцем підхід не є беззаперечним і викликає критичні зауваження серед частини науковців. Відтак, дискусії щодо правової природи, ознак та класифікації адміністративних актів не вщухають, тривають і сьогодні, свідчаючи про складність і багатовимірність цього правового інституту. Тож розглянемо окремі думки та підходи, присвячені вказаній проблематиці.

У сучасній адміністративно-правовій науці простежується чітка еволюція підходів до розуміння сутності владних інструментів діяльності адміністрації, яка починалася з концепту правового акта управління й поступово трансформувалася у доктрину адміністративного акта. Така еволюція відображає не лише зміну термінології, а й зміщення парадигми – від управлінського до сервісного, так званого людиноцентричного типу публічного адміністрування.

В.Б. Авер'янов, один із визнаних фундаторів сучасного українського адміністративного права, у межах теорії правових актів управління наголошував на відсутності єдиного підходу до визначення цієї категорії. Він зазначав, що в літературі поряд вживаються поняття «адміністративні акти», «акти державної адміністрації», «виконавські рішення» тощо. Учений виокремлював шість ключових ознак правового акта управління: підзаконність, обов'язковість, правомочність, офіційність, односторонність і належну оформленість, вбачаючи в ньому офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади, спрямований на виникнення юридичних наслідків. Таким чином, у концепції В.Б. Авер'янова правовий акт управління виступав універсальною формою реалізації владних повноважень, яка охоплювала як нормативні, так і індивідуальні рішення [2, с. 280].

Саме з цієї теоретичної основи виросло поняття «адміністративного акта», що конкретизує сферу індивідуальних владних приписів. В.Б. Авер'янов фактично сформував підґрунтя для його появи, зазначивши, що індивідуальні акти управління – це акти, які стосуються конкретних осіб, їх прав і обов'язків, їх характерною рисою є очевидний правозастосовчий характер [2, с. 283]. У цьому сенсі вони цілком співвідносяться із сучасним розумінням адміністративного акта як юридичного факту, що породжує, змінює або припиняє адміністративно-правові відносини.

Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук і Д.В. Лученко, розвиваючи ідеї В.Б. Авер'янова, уточнили дефініцію акта державного управління, визначивши його як офіційний припис, заснований на законі, прийнятий суб'єктом управління на будь-якому рівні державної ієрархії в порядку одностороннього волевиявлення й у межах його компетенції з додержанням встановленої процедури та форми, й тягне за собою певні юридичні наслідки. Науковці зазначають, що індивідуальні акти – це акти застосування норм права, тобто одиничні владні рішення без нормотворчого змісту [3, с. 156]. Водночас зазначені дослідники зберегли прив'язку до терміна «державне управління», що відображало не лише ієрархічну модель публічної влади того періоду, а й характерні тенденції розвитку пострадянської адміністративно-правової думки, для якої залишалися типовими риси догматичного сприйняття адміністративного права (визнання неоспорюваної першості імперативного методу правового регулювання, домінування управлінського підходу над сервісним, фактичне визнання пріоритету інтересів держави над правами і свободами людини та громадянина і т.д.).

На противагу цьому Т.О. Коломєєць, яка хоча й продовжила лінію розвитку адміністративно-правової доктрини, вперше виокремивши «адміністративні акти» як різновид правових актів управління, проте звернула увагу на недоцільність уживання у сучасному контексті терміна «управління». Вчена абсолютно слушно підкреслила, що акти суб'єктів публічної адміністрації можуть стосуватися не лише управлінських відносин, а тому їхня «адміністративність» полягає не у належності до управління, а у владно-організаційному характері дії. У її баченні, для акта адміністративного характерні такі ознаки: а) індивідуальність (конкретність); б) ухвалення уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації (тобто адміністративність як ознака походження); в) зовнішня дія, спрямована на приватних осіб [4, с. 234]. Видається, що саме така аргументація позначила перехід від старої категорії «акта управління» до сучасного «адміністративного акта», який є типовим інструментом публічного адміністрування.

Отже, аналіз наведених наукових підходів дозволяє чітко простежити еволюцію української адміністративно-правової думки, в межах якої категорія «адміністративний акт» поступово виокремилася з більш широкого поняття «правовий акт управління» та стала невід'ємною складовою системи адміністративно-правових засобів публічної адміністрації. Разом із тим, слід визнати,

що ані на нормативному, ані на доктринальному рівні поняття адміністративного акта не має виразно національного характеру. Воно є результатом поступової рецепції європейського досвіду, передусім німецької (Verwaltungsakt) правової традиції<sup>1</sup>, яка була вдало адаптована до української системи публічного адміністрування.

Слід визнати, що хоча вітчизняна юридична доктрина і не створила самобутнього змісту цієї категорії, однак зуміла інтегрувати її в сучасну модель публічного адміністрування, в цілому узгодивши з національними правовими засадами. Таким чином, український підхід до розуміння адміністративного акта є похідним, але системно адаптованим до правового середовища України, що дозволяє забезпечити європейську сумірність правозастосування у сфері публічної адміністрації.

Так, О.В. Рой пропонує визначення адміністративного акту як правового акту суб'єкта владних повноважень, спрямованого на реалізацію положень нормативно-правового акту, що містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення, застосовується одноразово й після виконання вичерпує свою дію [6, с. 4; 37]. У баченні В.П. Тимощука, адміністративний акт – це волевиявлення адміністративного органу щодо вирішення адміністративної справи, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав та обов'язків конкретних фізичних або юридичних осіб. Адміністративним актом завершується розгляд та вирішення справи по-суті [7, с. 13]. На думку вченого, визначальними ознаками адміністративного акта є його прийняття адміністративною владою (адміністративним органом), індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія акта [8, с. 33]. Як і інші вчені, В.П. Тимошук вважає, що за своєю формою адміністративний акт може бути прийнятий (виданий) у вигляді або письмового рішення (документа), або реєстраційної дії, або усного волевиявлення [7, с. 7, 14].

Серед ознак адміністративного акта Т.О. Мацелик та В.Р. Біла окреслюють такі: є правовим актом індивідуальної дії, що стосується конкретних осіб; забезпечує формулювання адміністративно-правових волевиявлень адміністративного органу; за його допомогою здійснюється розв'язання конкретних індивідуальних справ або інших питань публічного адміністрування; є найпоширенішою формою адміністративної діяльності, яка в більшості випадків є вирішальною або завершальною стадією правозастосовного процесу; притаманна чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; призводить до виникнення (зміни, припинення) адміністративно-правових відносин; може бути оскаржений особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких він порушує; ухвалюється адміністративним органом в установленому (процедурному) порядку; характеризується зовнішньою спрямованістю, що дозволяє відмежовувати його від документів, які ухвалюються адміністративними органами для вирішення питань внутрішньоорганізаційної діяльності; може бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів, укладання адміністративних договорів, здійснення правочинів та ін. [9, с. 227-228].

М.В. Гаріфуллін, із посиланням на вже згаданого В.П. Тимощука, стверджує, що категорія «акт» може слугувати як об'єднувальний термін для «рішення» та «дії», якщо вони призводять до правових наслідків [8, с. 15]. Учений підкреслює, що термін «адміністративний акт» також розкриває сутність «управлінського» аспекту функціонування органів виконавчої влади, управлінських структур місцевого самоврядування та інших відповідальних суб'єктів. Окрім цього, цей термін дозволяє уникнути використання неправової форми індивідуального правового акту управління [10, с. 24].

На думку М.В. Гаріфулліна, адміністративний акт є основним юридичним інструментом діяльності публічної адміністрації, оскільки через нього реалізуються її владно-розпорядчі повноваження. Вчений зазначає, що «адміністративний акт – це індивідуальне владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічного адміністрування, спрямоване на виникнення, зміну чи припинення прав або обов'язків конкретних осіб, прийняте у визначеній законом процедурній формі» [11, с. 89]. Водночас дослідник наголошує, що «адміністративний акт виконує функцію юридичного оформлення владного рішення адміністративного органу, забезпечуючи зовнішню фіксацію його волі та надання їй обов'язкової сили. Саме через адміністративний акт здійснюється матеріалізація компетенції органу публічного адміністрування» [11, с. 91].

<sup>1</sup> Відповідно до § 35 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» адміністративним актом визнається кожне розпорядження, рішення або суверенний захід, який приймає орган влади для врегулювання окремого випадку у сфері публічного права і який має безпосередню, спрямовану назовні правову дію [5]. Адміністративний акт є класичним інструментом німецького адміністративного права, охоплює окремі заходи управління, що регулюються загальними правовими нормами [2, с. 541].

У свою чергу, О.А. Мілієнко до ознак адміністративних актів відносить: каузальність правового регулювання; дуалізм нормативного впливу; публічний характер змісту його положень; їх спрямування на забезпечення прав та свобод приватної особи у сфері здійснення публічно-владних функцій держави, що визначає каузальний характер їх впливу; необхідність дотримання встановленої чинним законодавством процедури, форми та обсягу правосуб'єктності суб'єкта владних повноважень, що його ухвалює, що має безпосередній зв'язок із дотримання вимог чинності адміністративного акта; їх застосування з метою врегулювання індивідуальної справи, що не виключає можливості їх триваючої у часі реалізації; забезпечення можливості оскарження їх змісту, процедури ухвалення, що означає необхідність дотримання вимог прозорості та відкритості здійснення функцій публічного управління [12, с. 13; 13, с. 36].

Р. С. Мельник вважає, що ознаками адміністративного акта є: видається (приймається) суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічного адміністрування); спрямований на здійснення норми (норм) адміністративного права; має зовнішній вплив; регулює конкретний випадок (ситуацію) у сфері публічного адміністрування; адресатом є індивідуально визначена особа або особи, яких можна однозначно встановити; обумовлює юридичні наслідки у вигляді встановлення і/або обов'язків адресата [14, с. 216].

В цілому схожу позицію висловлює й А.М. Турчак, яка вважає, що ознаками адміністративного акту є: адресний, індивідуальний характер; акт стосується конкретного суб'єкта правовідносин – фізичну або юридичну особу; видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування; спрямованість на реалізацію матеріальних норм адміністративного права; зовнішній характер дії; вектор на досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків. Таким чином, на її думку, адміністративний акт – це рішення або юридично значуща адресна дія індивідуального характеру, що має зовнішній вплив та видається (приймається) уповноваженим суб'єктом публічного адміністрування, спрямована на реалізацію матеріальних норм адміністративного права та досягнення певних юридичних результатів для конкретних суб'єктів – встановлення, зміна або припинення їх прав та обов'язків [13, с. 43-44].

Натомість І.В. Патерило не повністю погоджується із формулюванням ознаки, згідно з якою адміністративний акт є юридичним актом індивідуальної дії, що окреслюється переважною більшістю вчених-правників. На думку дослідниці, така ознака вказує на надмірну персоніфікованість адміністративних актів, що нібито звужує сферу їх застосування конкретними адресатами. Як зазначає І.В. Патерило, це підтверджується Рішенням Конституційного Суду України від 23 червня 1997 р. № 2-зп у справі про акти органів Верховної Ради України [15], в якому наголошено, що акти індивідуальної дії встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію. Звідси дослідниця робить висновок, що таке визначення залишає поза межами категорії адміністративних актів низку рішень адміністративного характеру, які не мають конкретно визначених адресатів, але, на її думку, за сутністю відповідають ознакам адміністративного акта (зокрема, рішення Луганської міської ради № 310 від 13 листопада 2013 р. «Про проведення масових заходів на території міста Луганська» [16; 17, с. 217–218; 13, с. 38].

Буде цілком природним відзначити, що ми з наведеним підходом погодитися не можемо. Така інтерпретація є помилковою як з погляду законодавчих приписів, так і з позицій теорії адміністративного права. На наше переконання, індивідуальний характер адміністративного акта не означає буквальної персоніфікації в кожному випадку його застосування, а лише свідчить про конкретизованість правового наслідку, який адресовано або певній особі, або певному колу визначених осіб. Як вже зазначалося, згідно із Законом України «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт – це рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, спрямована на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та (або) обов'язків окремої особи, кількох осіб або навіть групи осіб, що безпосередньо вказує на гнучкий підхід до визначення так званої «індивідуальності» акта.

Таким чином, зауважимо, що індивідуальний характер адміністративного акта полягає не у кількісному обмеженні його адресатів, а у визначеності правового зв'язку між владним приписом і конкретною життєвою ситуацією, що є предметом певного адміністративного провадження. Оскільки цілком очевидно, що йдеться про юридичну індивідуалізацію акта, коли адресат, навіть якщо він не названий поіменно, може бути чітко ідентифікований через ознаки правового стано-

вища, адміністративно-правового статусу або фактичних обставин адміністративної справи. Саме це забезпечує правову конкретизацію владного волевиявлення, відмежовуючи адміністративний акт від нормативно-правового, який розрахований на невизначене коло осіб і багаторазове застосування. У цьому контексті наведене рішення Луганської міської ради № 310 від 13 листопада 2013 р. не може бути віднесене до актів індивідуальної дії, оскільки воно має доволі чіткий нормативний характер, оскільки стосується невизначеної кількості осіб, прийняте суб'єктом правотворчої діяльності у встановленому законом порядку, містить норми права і призначене для неодноразового застосування. Отже, мусимо констатувати, що доводи І.В. Патерило не спростовують загальновизнаного положення про індивідуальний характер адміністративного акта, а радше засвідчують необхідність чіткого розмежування між актом індивідуальної дії (адміністративним актом) та нормативно-правовим актом, що мають різну природу, юридичну силу та функціональне призначення в системі публічного адміністрування.

Разом із тим, варто зазначити, що в науковій літературі існує альтернативний підхід, який також ґрунтується на аналізі зарубіжного досвіду у цій сфері. У межах цього підходу категорія адміністративного акта змістовно не зазнає трансформації – її сутність та основні ознаки залишаються незмінними, проте відбувається переосмислення термінологічного позначення, що використовується для її окреслення.

Так, О.О. Мандюк під індивідуальним адміністративним актом розуміє одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації [18, с. 92]. Цей підхід так само спирається на зарубіжний досвід, проте інших європейських держав. Зокрема, О.О. Мандюк, розмірковуючи про сутність адміністративного акта та зміст цієї категорії, стверджує, що підхід до розуміння сутності адміністративних актів, обраний Францією та державами, що орієнтуються на її право, є більш виправданим і для України. На його думку, відповідно до ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, оскарженню в адміністративних судах підлягають будь-які рішення, дії чи бездіяльність адміністрації суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Дослідник звертає увагу, що в наступних статтях законодавець уточнює, що саме потрібно розуміти під рішенням суб'єкта владних повноважень. Згідно з ч. 2 ст. 17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. У підсумку, О.О. Мандюк резюмує, що «цілком логічним та доцільним буде вживання загального терміна «адміністративні акти» та виділення в межах цього поняття індивідуальних адміністративних актів та нормативних актів, що приймаються органами публічної адміністрації» [18, с. 42]. Однак, зауважимо, що попри наведені аргументи, ми не поділяємо підхід О.О. Мандюка щодо доцільності використання загального терміна «адміністративні акти» для позначення як індивідуальних, так і нормативних актів. Така концепція, на наш погляд, є методологічно суперечливою з низки причин.

По-перше, подібне розуміння категорії суперечить логіці Закону України «Про правотворчу діяльність», у якому взагалі не згадується поняття адміністративного акта. Такий крок законодавця є цілком закономірним, оскільки адміністративний акт не є результатом правотворчої діяльності, а відтак не може бути віднесений до різновидів нормативних актів. Його правова природа, як ми вже встановили, – не нормотворча, а правозастосовча, що принципово відрізняє його від актів правотворення. По-друге, зазначений підхід також не узгоджується й із Законом України «Про адміністративну процедуру», який на нормативному рівні чітко визначає поняття адміністративного акта як рішення або юридично значущої дії індивідуального характеру. Законодавець прямо підкреслює його індивідуально-адресний та правозастосовчий зміст, що виключає можливість отождолення адміністративного акта з актами нормативного характеру. По-третє, вказівка на «адміністративний характер» актів, запропонована О.О. Мандюком, є також концептуально неточною, оскільки вона автоматично пов'язує суб'єктів видання таких актів виключно з адміністративними органами, які, згідно ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру» є органами виконавчої влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами або іншими суб'єктами, які відповідно до закону уповноважені здійснювати функції публічної адміністрації [1]. Однак, як відомо, Верховна Рада України не є органом пу-

блічної адміністрації, а має статус єдиного органу законодавчої влади, тобто належить до іншої гілки публічної влади, який, водночас має право ухвалювати нормативно-правові акти (закони та постанови).

Підсумовуючи, можна резюмувати, що підхід О.О. Мандюка, хоча й спирається на французьку модель, є теоретично дискусійним і не досить придатним для прямого перенесення в українське правове поле, оскільки порушує усталений у національній законодавчій системі баланс між нормотворчою та правозастосовчою діяльністю і не враховує специфіки функціонального поділу влад у системі публічної влади України.

**Висновки.** Огляд вищенаведених наукових підходів дозволяє зробити висновок, що в українській адміністративно-правовій доктрині сформувався плюралізм поглядів щодо природи, змісту та термінологічного позначення адміністративного акта. Одні дослідники розглядають його виключно як індивідуальний правозастосовчий акт, інші – як узагальнюючу категорію, що охоплює і нормативні рішення публічної адміністрації. Водночас слід звернути увагу й на те, що єдності немає і в підходах до визначення його окремих ознак, адже деякі автори по-різному окреслюють коло юридичних характеристик, які відмежовують адміністративний акт від інших владних форм впливу на адміністративні правовідносини.

Таким чином, на підставі проведеного аналізу різноманітних підходів до суті та призначення адміністративного акту, вважаємо за доцільне окреслити такі його ознаки як інструменту публічного адміністрування:

- правозастосовчий характер – акт реалізує уже чинні норми права через їх конкретизацію у межах конкретної справи. Він не встановлює нових правил поведінки (не є джерелом нормотворення);
- індивідуалізація адресата – акт адресовано визначеній особі, визначеному колу осіб або визначеній групі (ідентифікація здійснюється через адміністративно-правовий статус чи/або фактичні обставини адміністративної справи), без вимоги буквальної персоніфікації кожного адресата;
- зовнішня дія (акт спрямований назовні, тобто впливає на права та обов'язки приватних осіб. У цій площині стає чітко зрозумілим, що саме таким чином адміністративний акт відмежується від внутрішньоорганізаційних актів);
- спрямованість на досягнення юридичних наслідків – акт породжує, змінює, підтверджує або припиняє конкретні права та обов'язки адресата (може бути сприяючим, обтяжуючим, змішаним або з подвійною дією);
- процедурна легітимність (ухвалюється компетентним суб'єктом публічного адміністрування в установленій процедурі з дотриманням форми, реквізитів і меж дискреції; матеріалізує компетенцію органу);
- множинна форма вираження (письмова, усна, електронна, конклюдентна);
- забезпеченість засобами адміністративного примусу (підлягає судовому та адміністративному оскарженню, а виконання забезпечується примусовою силою держави у визначених законом випадках та межах).

Отже, враховуючи вищевикладене, адміністративний акт – це індивідуальне владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічного адміністрування у формі рішення або юридично значущої дії, вчинене в межах компетенції та встановленої процедури, що має зовнішню дію і спрямоване на виникнення, зміну, підтвердження або припинення конкретних прав та/або обов'язків визначеної особи (осіб), виражене у письмовій, усній, електронній чи конклюдентній формі, оспорюване у передбаченому законом порядку та таке, що не встановлює загальних правил поведінки, а конкретизує їх у процесі їх застосування. Варто підкреслити, що запропонована дефініція не суперечить, а лише доповнює легальне визначення адміністративного акту, що міститься у ст. 1 Закону України «Про адміністративну процедуру», уточнюючи правозастосовчу природу, зовнішню дію, множинність форм волевиявлення та критерій індивідуалізації адресата без вимоги буквальної персоніфікації.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17 лютого 2022 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.

2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Т. 1. Загальна частина. К., 2004. 584 с.
3. Адміністративне право України: підручник / за ред. Ю.П. Битяка. 2-ге вид., перероб. та доп. Харків, 2013. 656 с.
4. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К., 2011. 576 с.
5. Про адміністративну процедуру: Закон Федеративної Республіки Німеччини від 1 січня 1977 р. / Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К.: Факт, 2003. С. 192–231.
6. Рой О.В. Правові акти суб'єктів владних повноважень як предмет публічно-правового спору: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 20 с.
7. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 21 с.
8. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К.: «Конус-Ю», 2010. 296 с.
9. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс: підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса: Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
10. Адміністративно-деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні [автор-упорядник О.А. Банчук]. К.: Книги для бізнесу, 2007, 912 с.
11. Гаріфуллін М.В. Адміністративний акт як результат адміністративної процедури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород 2024. 198 с.
12. Мілієнко О.А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів: автореф. дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2021. 30 с.
13. Турчак А.М. Нуліфікація адміністративного акту: адміністративно-процесуальний аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро 2022. 205 с.
14. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях: навчальний посібник. К.: Юрінком Інтер, 2019. 304 с.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України): від 23 червня 1997 р. № 2-зп. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97>.
16. Облік публічної інформації : листопад 2013 року (3360-3462). Офіційний сайт Луганського міського голови Луганської міської ради та її виконавчих органів. URL: <http://gorod.lugansk.ua/index.php?newsid=20157>.
17. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 443 с.
18. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.