

## Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру

**Родіон Віталійович Негара\***

Національний університет «Одеська юридична академія»,

Одеса, Україна

\*e-mail: nrv.oda9941@gmail.com

### **Анотація**

Актуальність дослідження зумовлено насамперед тим, що адміністративний акт як основний інструмент діяльності, визнаний положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру», хоча і приймається (вчиняється) щоденно усіма суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічну владу у відповідних сферах суспільного життя, проте розрізняється з огляду на передбачені чинним законодавством форми їх зовнішнього та юридичного вираження, випадки, підстави та порядок їх прийняття (вчинення), питання, з яких вони приймаються (вчиняються), а також їх спрямованість на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків приватної особи. Здійснення упорядкування та систематизації адміністративних актів видається можливим виключно за допомогою їх класифікації. Метою статті є виокремлення та дослідження видів адміністративних актів, передбачених у законодавстві України про адміністративну процедуру, та їх теоретико-правовий аналіз. Методи дослідження включають загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низку емпіричних методів, що зрештою дали змогу визначити та проаналізувати наявні підходи до виокремлення видів адміністративних актів, здійснити їх порівняльну характеристику, а також охарактеризувати положення законодавства про адміністративну процедуру стосовно визначення видів адміністративних актів. Проведено класифікацію адміністративних актів за формою прийняття (вчинення); за способом вироблення (формування); за спрямованістю змісту; за характером дії адміністративних актів; залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт; за якістю вчинення адміністративних актів, та здійснено їх теоретико-правовий аналіз з урахуванням положень новітнього законодавства про адміністративну процедуру. Обґрунтовується, що потенціал класифікації адміністративних актів також виявляється у тому, що за її допомогою видається можливим відокремлення адміністративних актів від інших інструментів діяльності суб'єктів публічної влади, зокрема нормативних актів та адміністративних договорів, та політичних рішень, службових розпоряджень тощо.

*Встановлене засвідчує, що класифікація адміністративних актів є перспективним напрямом подальших наукових досліджень. Зазначено, що принципом в аспекті дослідження видів адміністративних актів є прикладна орієнтованість запропонованих класифікацій та супроводження кожного із виокремлених видів адміністративних актів конкретними прикладами.*

**Ключові слова:** адміністративний акт; види адміністративних актів; адміністративна процедура; види; класифікація.

## **Characteristics of Certain Types of Administrative Acts According to the Latest Legislation of Ukraine on Administrative Procedure**

**Rodion V. Nehara\***

National University "Odesa Law Academy",  
Odesa, Ukraine

\*e-mail: nrv.oda9941@gmail.com

### **Abstract**

*The relevance of the study of types of administrative acts is determined primarily by the fact that an administrative act as the main tool of activity, recognized by the provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Procedure", although it is accepted (performed) daily by all subjects of public administration exercising public power in the relevant spheres of public life, the forms of their external and legal expression, the cases, grounds and order of their acceptance (commitment), the matters on which they are accepted (committed), as well as their focus on the acquisition, change, termination or realization of rights and/or obligations differ, provided by the current legislation of a private person. Taking into account the arrangement and systematization of administrative acts, it seems possible only with the help of their classification. In this regard, the purpose of the article is to identify and research the types of administrative acts provided for in the legislation of Ukraine on administrative procedure, and their theoretical and legal analysis. Research methods include general and special methods of scientific knowledge, the method of system analysis, the dialectical method, formal-logical methods, structural-functional and comparative-legal methods, as well as a number of empirical methods, which ultimately made it possible to determine and analyze existing approaches to distinguishing types of administrative acts, to carry out their comparative characteristics, as well as to characterize the provisions of the legislation on administrative procedure regarding the definition of types of administrative acts. As a result of the conducted research, the classification of administrative acts was carried out according to the form of acceptance (commitment); according to the method of production (formation); by direction of content; according to the nature of the effect of administrative acts; depending on the number of persons to whom the administrative act applies; according to the quality of the execution of administrative acts, and their theoretical and legal analysis was carried out taking into account the provisions of the*

*latest legislation on administrative procedure. It is substantiated that the potential of the classification of administrative acts is also revealed in the fact that, with its help, it seems possible to distinguish administrative acts from other instruments of activity of public authorities, in particular, regulatory acts and administrative contracts, and political decisions, official orders, etc. This proves that the classification of administrative acts is a promising direction for further scientific research. At the same time, it was noted that the principle in the aspect of research of types of administrative acts is the applied orientation of the proposed classifications and the support of each of the selected types of administrative acts with specific examples.*

**Keywords:** administrative act; types of administrative acts; administrative procedure; types; classification.

## **Вступ**

Актуальність дослідження видів адміністративних актів зумовлюється насамперед тим, що адміністративний акт як основний інструмент діяльності, визнаний положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» [1], хоча і приймається (вчиняється) щоденно усіма суб'єктами публічної адміністрації, що здійснюють публічну владу у відповідних сферах суспільного життя, відрізняються передбачені чинним законодавством форми їх зовнішнього та юридичного вираження, випадки, підстави та порядок їх прийняття (вчинення), питання, з яких вони приймаються (вчиняються), а також їх спрямованість на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків приватної особи.

Розмаїття адміністративних актів потребує їх класифікації. При цьому цінність будь-якої класифікації є беззаперечною, оскільки кожною з них охоплюється максимальна кількість ознак та властивостей адміністративних актів, що зрештою сприяє їх систематизації та упорядкуванню адміністративних актів.

Зазвичай у теорії адміністративного права необхідність здійснення класифікації видів адміністративних актів підтверджується: більш точним визначенням та охарактеризуванням ознак, що притаманні адміністративним актам, визначенням їхньої правової природи та співвідношенням між собою [2, с. 48–49], необхідністю орієнтування на потреби адміністративного судочинства [3, с. 266], сприяння оптимізації правозастосовчих процесів, зокрема у частині визначення суб'єктного складу досліджуваних правовідносин, їх змісту та механізмів відповідальності [4, с. 138] тощо. Слід зазначити, що класифікація адміністративних актів також є інструментом їх пізнання з навчальною метою, за допомогою якого спрощується усвідомлення їх розмаїття за формою, змістом, ознаками, застосуванням та дією тощо [5, с. 451].

Метою цієї статті є виокремлення та дослідження видів адміністративних актів, передбачених у законодавстві України про адміністративну процедуру, та їх теоретико-правовий аналіз. Визначена мета обумовила необхідність досягнення таких завдань: 1) здійснити аналіз наявних теоретичних позицій щодо видів адміністративних актів та критеріїв їх виокремлення; 2) виокремити види адміністративних актів, що передбачаються в законодавстві про адміністративну процедуру.

## **Огляд літератури**

Огляд науково-навчальної літератури дає змогу виокремити дві основні групи позицій: 1) категорія «адміністративний акт» використовувалась як об'єднуюча та своїм змістом охоплювала як нормативні (нормативно-правові), так і адміністративні (індивідуальні) акти; 2) категорією «адміністративний акт» позначилися виключно індивідуальні (конкретні) акти, спрямовані на вирішення конкретної справи та/або на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Зважаючи на очевидну невідповідність першої групи позицій ані сучасним теоретичним розробкам, в яких визнається необхідність розмежування нормативних та адміністративних актів, ані положенням чинного законодавства, в цій статті аналізуватимуться роботи виключно прихильників другого підходу. Це, зокрема, праці Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка [3, с. 266–268], О. А. Мілієнко [4, с. 137–153], О. О. Мандюка [2, с. 48–65; 6], М. О. Небесної [7], В. П. Тимощука [8, с. 31–32], І. П. Яковлева [9, с. 114–135]. Окремі аспекти досліджуваної в цій статті проблематики вже висвітлювалися автором [5, с. 451–463]. Водночас більшість із наведених праць, щонайменше в частині виокремлення видів адміністративних актів, характеризує: 1) здебільшого відсутність прикладів конкретних адміністративних актів одразу в усіх або деяких видах виокремлених адміністративних актів; 2) занадто теоретизований підхід до виокремлення певних видів адміністративних актів (відсутність правозастосовного значення); 3) неврахування положень Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] (передусім через опублікування більшості праць як до розробки проекту зазначеного Закону, так і його прийняття як Закон).

## **Матеріали та методи**

Матеріали дослідження включають теоретичний (опубліковані праці науковців) та емпіричний (положення чинного законодавства України, правозастосовні акти суб'єктів публічної влади, правозастосовну та судову практику) блоки. Методологія дослідження обумовлена визначеною метою та поставленими завданнями і включає різноманітні методи наукового пізнання, підходи та

дії, що спрямовані на отримання нових наукових результатів під час дослідження проблематики видів адміністративних актів та їх теоретико-правової характеристики.

Під час проведення дослідження застосовувалися загальні та спеціальні методи наукового пізнання, метод системного аналізу, діалектичний метод, формально-логічні методи, структурно-функціональний та порівняльно-правовий методи, а також низка емпіричних методів, що зрештою дали змогу визначити та проаналізувати наявні підходи до виокремлення видів адміністративних актів, здійснити їх порівняльну характеристику, а також охарактеризувати положення законодавства про адміністративну процедуру стосовно визначення видів адміністративних актів.

## **Результати та обговорення**

### ***Аналіз існуючих підходів до виокремлення видів адміністративних актів***

Аналіз науково-навчальної літератури [2, с. 63–65; 3, с. 266–268; 4, с. 137–153; 8, с. 31–33; 10, с. 221–223; 11, с. 284–285] свідчить, що в переважній більшості праці використовують схожі критерії для поділу адміністративних актів на види, а саме: *за формою виявлення* (письмові; усні; учинені у формі дій (конклюдентні), зокрема через «мовчазну згоду»); *за функціями у правовому регулюванні* (регулятивні; охоронні); *залежно від змісту розпорядження, що в них міститься* (наказові; правовстановлювальні та підтверджуючі); *за юридичними наслідками* (правоуповноважувальні; зобов'язальні; заборонні; такі, що містять відмову); *за дією в часі* (разові; строкові; безстрокові); *за характером дії виокремлюють* (обтяжуючі акти (несприятливі, негативні); сприятливі (позитивні); змішані; акти з подвійною дією); *за порядком ухвалення* (ухвалені за звичайними правилами; ухвалені за спрощеною процедурою); *за порядком ухвалення виокремлюють акти, які ухвалюються* (одноособово; колегіально; спільно двома чи більше суб'єктами; за узгодженням); *за компетенцією суб'єктів публічної адміністрації, які мають право видавати чи ухвалювати індивідуальні акти* (розпорядження Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти органів місцевого самоврядування; акти підприємств, установ, організацій, які мають адміністративні повноваження); *за критерієм відповідності праву* (правомірні; неправомірні); *залежно від наявності очевидних особливо значних недоліків (вад)* (нікчемні (недійсні) та оспорювані (заперечувані)).

Одразу слід вказати на застосовність окремих критеріїв виключно до нормативних (нормативно-правових) актів, це, зокрема, адміністративні акти, поділ яких на види здійснюється за порядком ухвалення, а саме спільно

двома чи більше суб'єктами та за узгодженням. Цей класифікаційний критерій для поділу адміністративних актів використовувався ще В. Б. Авер'яновим [12, с. 283–284], проте в межах об'єднуючої категорії «правові акти управління» (нормативного та індивідуального характеру). Так, виокремлені види адміністративних актів, що ухвалюються спільно двома чи більше суб'єктами чи за узгодженням, мають бути прийняті (вчинені) декількома суб'єктами публічної влади для врегулювання окремих питань, пов'язаних із їхньою спільною діяльністю. Водночас у правозастосовній практиці суб'єктів публічної влади прикладів таких адміністративних актів, спрямованих на виникнення, зміну та припинення прав, обов'язків та інтересів приватної особи, немає, оскільки адміністративні акти, на відміну від нормативних актів, приймаються відповідним адміністративним органом самостійно, що не виключає можливості участі у процедурі його ухвалення інших осіб (у тому числі інших суб'єктів публічної влади).

Відповідно до цього, з урахуванням положень Закону України «Про адміністративну процедуру» [1], потрібно розглянути види адміністративних актів за формою прийняття (вчинення); за способом вироблення (формування); за спрямованістю змісту; за характером дії адміністративних актів; залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт; за якістю вчинення адміністративних актів.

### ***Види адміністративних актів: теоретико-прикладний аналіз***

Аналіз положень Закону України «Про адміністративну процедуру» вказує, що первісне значення відведено поділу адміністративних актів за формою їх прийняття/вчинення. Положеннями ч. 1 ст. 70 цього Закону передбачено можливість прийняття адміністративних актів в письмовій (електронній або паперовій) та усній формах [1]. З урахуванням цього видається можливим *за формою їх прийняття/вчинення (або зовнішньою формою вираження)* виокремити:

1) *вербальні* адміністративні акти, які охоплюють:

а) усні – приймаються у випадках, передбачених законом, у тому числі з метою запобігання загрози життю, здоров'ю громадян, майну або громадській безпеці (ч. 1 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру»). Можливість прийняття адміністративних актів в усній формі пов'язується з відсутністю обов'язкової письмової форми (наприклад, вимога поліцейського залишити місце і обмеження доступу до визначеної території – п. 5 ч. 1 ст. 31, ст. 36 Закону України «Про Національну поліцію» [13]); вказівки посадових осіб органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час здійснення ними медико-санітарних заходів – п. 3 ч. 2 ст. 15 Закону України «Про систему громадського здоров'я» [14]).

Адміністративний акт, прийнятий в усній формі, у випадках, передбачених законом, фіксується в матеріалах справи. При цьому учасник адміністративного провадження або інша особа, права, свободи чи законного інтересу або обов'язку якої стосується адміністративний акт, має право вимагати від адміністративного органу оформлення адміністративного акта у письмовій формі, таке оформлення здійснюється адміністративним органом протягом п'яти робочих днів з дня прийняття адміністративного акта (абз. 3 ч. 3 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]);

б) письмові – більшість адміністративних актів, які оформляються у вигляді письмового документа (на матеріальному носії) з урахуванням установлених вимог. Письмові адміністративні акти можуть бути паперовими та електронними.

Адміністративні акти у паперовій формі приймаються у загальному порядку у вигляді паперового документа.

Адміністративні акти в електронній формі приймаються на підставі електронних документів у машинозчитувальному форматі та/або даних національних електронних інформаційних ресурсів, у тому числі в автоматичному режимі (за допомогою програмних засобів, без втручання людини), та мають оформлюватися відповідно до вимог законодавства про електронні документи та електронний документообіг (ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Потрібно розмежовувати адміністративні акти, прийняті (вчинені) електронно, та адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) у паперовій формі, проте надсилаються або передаються їх адресатам з використанням інформаційних технологій (наприклад, надання адміністративних послуг в електронній формі – через Єдиний державний портал адміністративних послуг (ст. 9 Закону України «Про адміністративні послуги» [15])); ліцензуванням господарської діяльності з будівництва об'єктів (ст. 22<sup>1</sup>–22<sup>4</sup> Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [16]). Як окремий вид адміністративних актів Закон України «Про адміністративну процедуру» виділяє адміністративні акти, що приймаються у стандартизованій формі (п. 2 ч. 1 ст. 77) [1]. Такі акти мають законодавчо визначену стандартизовану форму (наприклад, ліцензії на здійснення окремих видів господарської діяльності; дозвіл на здійснення будівництва; реєстрація актів громадського стану);

2) *невербальні (конклюдентні)* – адміністративні акти, які вчиняються у формі дій (рухів, жестів), зміст та призначення яких є відомим (або має бути відомим) учасникам певних правовідносин, а їх дотримання/слідування ним має юридично значущі наслідки (наприклад, внесення до реєстру (реєстрація); вчинення надпису, сигнали регулювальника або інші сигнали,

за допомогою яких здійснюється зупинка транспортних засобів (пп. 8.8–8.9 Правил дорожнього руху [17])).

Серед конклюдентних адміністративних актів іноді виокремлюють акти-знаки<sup>1</sup> (наприклад, дорожні знаки, позначення «зеленого» і «червоного» коридорів у зоні митного контролю тощо). Так, Р. С. Мельник відносить, зокрема, дорожні знаки до загальних розпоряджень, що є конкретно-загальними, тобто спрямовані на регулювання конкретного випадку, учасниками якого є група приватних осіб, яка, однак, має бути такою, що може бути визначеною (відмежованою) від інших осіб чи їх груп [18, с. 107–108]. Із цим неможливо погодитись, оскільки дорожні знаки за своєю правовою природою є нормативними та поширюються на невизначене коло осіб, регулюють відповідні правовідносини і розраховані на багаторазове застосування. Теоретично, навіть стосовно окремих нормативних актів (їх положень), можна чітко встановити коло осіб, на яких вони можуть поширюватися (наприклад, Правила дорожнього руху поширюються на усіх учасників дорожнього руху), проте зазначені приписи в жодному разі не перетворюються на адміністративні акти.

*За способом вироблення/формування можна виокремити:*

- 1) лінійні – адміністративні акти, які приймаються суб'єктами публічної влади під час реалізації своїх повноважень, при виникненні відповідних фактичних складів;
- 2) «за згодою» – адміністративні акти, які приймаються із залученням приватних осіб (попереднього або наступного) або на основі попереднього узгодження розпорядчого впливу адміністративних органів. І. П. Яковлев зазначав, що адміністративні акти «за згодою» допускають консенсус або координацію, та можуть бути розподілені на: акти, що вчиняються за попередньою згодою приватної особи<sup>2</sup>; акти, що вчиняються з наступною згодою приватної особи<sup>3</sup>; акти, що вчиняються на основі попе-

<sup>1</sup> Відрізняє акти-знаки від конклюдентних актів способів представлення таких дій, рухів, жестів та знаків. Водночас адміністративних актів, які можуть бути віднесені до актів-знаків, немає. Припускаємо, що акти-знаки виокремлювались у межах об'єднуючої категорії, якою охоплювались і адміністративні, і нормативні акти.

<sup>2</sup> На нашу думку, прикладом цього виду адміністративних актів «за згодою» може бути рішення про переведення державного службовця на іншу посаду, що приймається лише за згодою державного службовця (ч. 2 ст. 41 Закону України «Про державну службу»).

<sup>3</sup> Вважаємо, що чи не єдиним прикладом адміністративних актів, які передбачають необхідність отримання наступної згоди особи, є рішення про викуп земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, для суспільних потреб, відповідно до Закону України «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», одним із варіантів (проте не єдиним) реалізації якого є отримання згоди власника (власників) з викупом цих об'єктів для суспільних потреб. Загалом ця група адміністративних актів існує лише теоретично, оскільки прикладів таких актів у чинному законодавстві майже немає.

реднього узгодження розпорядчого впливу суб'єктів владних повноважень<sup>1</sup> [9, с. 147–148];

3) «автоматичні правові механізми» (фіктивні адміністративні акти) – адміністративні акти, які приймаються (вчиняються) на основі принципу мовчазної згоди.

Аналіз випадків застосування принципу мовчазної згоди у різних сферах публічного адміністрування дає змогу виокремити декілька їх видів, залежно від змісту юридично значущих наслідків, які настають:

1) в особи виникає право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності<sup>2</sup>. Наприклад, оператор ринку має право розпочати експлуатацію потужності за принципом мовчазної згоди, якщо протягом 15 робочих днів після подання ним заяви про державну реєстрацію потужності компетентний орган не прийняв рішення про відмову в державній реєстрації потужності або не надав копії такого рішення оператору ринку (ч. 7 ст. 25 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [19]). Для автоматичного отримання дозволу на виконання будівельних робіт передбачено необхідність виникнення «подвійної» мовчазної згоди уперше територіального органу, а потім центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ч. 5 ст. 37 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [16]);

2) передбачена дія вважається виконаною<sup>3</sup>, приклад цього виду адміністративних актів передбачається абз. 2 п. 69.3 ст. 69 Податкового кодексу України [20] – якщо контролюючий орган протягом встановленого строку не

<sup>1</sup> На нашу думку, прикладами цього виду адміністративних актів «за згодою» може бути рішення про розмежування компетенції декількох державних органів; про спільну реалізацію плану заходів (проектів); узгоджені рішення районних державних адміністрацій та обласних державних адміністрацій або органів місцевого самоврядування, на основі яких центри надання адміністративних послуг районних державних адміністрацій можуть забезпечувати надання адміністративних послуг обласних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування (абз. 2 ч. 3 ст. 12 Закону України «Про адміністративні послуги»).

<sup>2</sup> Застосування принципу мовчазної згоди у таких випадках визнається підставою для уникнення адміністративної відповідальності за окремі проступки, зокрема відповідно до положень ч. 1 ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення визначено адміністративну відповідальність за порушення порядку провадження господарської діяльності, крім випадків застосування принципу мовчазної згоди.

<sup>3</sup> У чинному законодавстві зустрічаються приклади обмеження застосування принципу мовчазної згоди. Так, відповідно до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» принцип мовчазної згоди не застосовується до процесу реєстрації Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку випуску цінних паперів (абз. 2 ч. 2 ст. 30) та до процесу затвердження перспективу Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (ч. 4 ст. 36).

направив повідомлення про відмову у взятті рахунка на облік, такий рахунок вважається взятим на облік у контролюючому органі за мовчазною згодою. Слід звернути увагу на розширення сфери застосування принципу мовчазної згоди, що стало наслідком застосування його ресурсу і до правовідносин, які виникають між адміністративними органами, у разі їх спільного залучення до певних дій. Так, у разі, якщо від іншого адміністративного органу у визначений строк не надійшла відмова у погодженні, погодження вважається отриманим (абз. 1 ч. 2 ст. 58 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Приклади цього також зустрічаються у сфері державної реєстрації (п. 12 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [21]); у сфері видачі дозвільних документів (ч. 8 ст. 91 Закону України «Про природно-заповідний фонд України» [22], абз. 5 п. 5 Положення про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду [23]).

Отже, «автоматичні правові механізми» застосовуються у правовідносинах, які виникають: між приватними особами та суб'єктами публічної адміністрації (насамперед з метою захисту приватних осіб) та між суб'єктами публічної адміністрації (стосується процедур, в яких одночасно з лідируючим адміністративним органом залучаються й інші такі органи).

*За спрямованістю змісту* адміністративні акти поділяють на такі, що:

- 1) спрямовані на динаміку правового становища (заборони, зобов'язання, права) – адміністративні акти, які встановлюють заборони, зобов'язують (наказують) вчинити певні дії або, навпаки, утриматися від їх вчинення, наділяють певними правами чи можливостями (наприклад, про обмеження пересування особи чи транспортного засобу, зупинення транспортного засобу, залишення місця й обмеження доступу на визначену територію);
- 2) спрямовані на динаміку правовідносин – адміністративні акти, які спрямовано на встановлення, змінення або припинення певних правовідносин (наприклад, рішення про призначення на посаду, про затвердження плану заходів, про реєстрацію права користування земельною ділянкою);
- 3) спрямовані на юридичне оформлення становища та/або правовідносин – адміністративні акти, як засвідчують (підтверджують) наявність в особи певного права. За допомогою таких адміністративних актів надається юридична значущість окремим фактам, подіям, явищам, які вже існують, наприклад, про підтвердження стажу державної служби; реєстрація речового права; реєстрація статусу фізичної особи-підприємця чи юридичної особи.

*Характер дії адміністративних актів* дозволяє їх поділяти на:

1) сприятливі (позитивні) – адміністративні акти, які надають або підтверджують права, дії чи переваги, що мають юридичне значення, встановлюють інші позитивні для особи (осіб) наслідки (наприклад, адміністративні акти про призначення на посаду; про застосування заохочень; про реєстрацію права власності тощо);

2) обтяжуючі (несприятливі) – адміністративні акти, які обмежують права, свободи, законні інтереси особи (осіб) шляхом покладання на них додаткових обов'язків, обмежень (обтяжень), встановлення заборон чи відмов у наданні певних благ, переваг або привілеїв (наприклад, адміністративні акти про звільнення з посади; про притягнення до дисциплінарної відповідальності; про відмову у видачі дозволу/ліцензії; про анулювання дозволу/ліцензії; припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил тощо);

3) змішані – адміністративні акти, які одночасно є і сприятливими, і обтяжуючими для однієї особи (наприклад, рішення про передачу земельної ділянки рекреаційного призначення у користування із заборонаю/обмеженням певних видів діяльності);

4) акти з подвійною дією – такі адміністративні акти видаються за зверненням (на користь) однієї особи та одночасно стосуються інших (третіх) осіб. Ідеться про заінтересовану особу – іншу особу, на право, свободу чи законний інтерес якої негативно впливає або може вплинути адміністративний акт (п. 2 ч. 1 ст. 27 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]). Такі адміністративні акти можуть бути сприятливими для однієї особи, а для іншої – обтяжуючими (наприклад, дозвіл на викиди забруднюючих речовин в атмосферне повітря (у випадках здійснення діяльності, яка передбачає здійснення викидів забруднюючих речовин); дозвіл на здійснення операцій у сфері поводження з відходами (дії, спрямовані на запобігання утворенню відходів, їх збирання, перевезення, сортування, зберігання, оброблення, перероблення, утилізацію, видалення, знешкодження і захоронення); дозвіл на порушення об'єктів благоустрою (пов'язане з виконанням суб'єктами господарювання земляних та ремонтних робіт).

У положеннях Закону України «Про адміністративну процедуру» [1] адміністративні акти також виокремлюються залежно від кількості осіб, на яких вони поширюються, зокрема адміністративні акти, що стосуються великої кількості осіб (ч. 2 ст. 75 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1]) та приймаються (вчиняються) у справах, що стосуються великої кількості осіб (як правило, більше десяти осіб), наприклад, рішення про припинення закладу освіти; надання дозволу на виконання будівельних

робіт об'єктів із середніми (СС2) та значними (СС3). З урахуванням цього, залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт, видається за можливе виокремити адміністративні акти, що поширюються на конкретно визначених осіб, та адміністративні акти, що поширюються на опосередковано визначену кількість осіб.

*Юридична форма вираження* також виступає важливим класифікаційним критерієм поділу адміністративних актів. З аналізу законодавства за цим критерієм можна виокремити такі види адміністративних актів: 1) указ; 2) розпорядження; 3) наказ; 4) постанова; 5) рішення (органів місцевого самоврядування) тощо.

Усі «рішення» («акти») суб'єктів публічної влади як результат їх волевиявлення з питань, віднесених до їх повноважень, мають встановлену чинним законодавством форму вираження (наприклад, акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень, акти міністерств – у формі наказів, акти місцевих державних адміністрацій – розпоряджень). З точки зору правозастосування, враховуючи визначення адміністративного акта в п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону України «Про адміністративну процедуру», зокрема і за допомогою поняття «рішення», найбільш бажаною є ситуація, коли чинне законодавство визначає конкретну форму, в якій має бути прийнято адміністративний акт відповідним адміністративним органом. Утім так складається не завжди, оскільки спеціальні закони, встановлюючи повноваження різних органів з відповідних питань, вживають загальні терміни «рішення», «акт» тощо<sup>1</sup>.

Положеннями Закону України «Про адміністративну процедуру» передбачено й поділ адміністративних актів за якістю їх вчинення, зокрема, на:

- 1) недефектні – адміністративні акти, які не містять недоліків та прийняті на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені законодавством;
- 2) дефектні – які поділяються на:
  - а) оспорювані – адміністративні акти, які містять окремі недоліки змісту або процедури прийняття, унаслідок чого можуть бути оскаржені і визнані протиправними;

<sup>1</sup> Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 118 Земельного кодексу України рішення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування щодо приватизації земельних ділянок приймається у місячний строк. З'ясувавши, який саме орган уповноважений розпоряджатися такою земельною ділянкою, згідно зі ст. 122 цього Кодексу, ми зможемо встановити юридичну форму вираження цього «рішення». Так, якщо це повноваження районної державної адміністрації, то таке рішення має бути прийнято у формі розпорядження голови цієї адміністрації, якщо ж це повноваження сільської ради, адміністративний акт має бути прийнято у формі рішення сільської ради.

б) нікчемні – адміністративні акти, які містять очевидні порушення та не несуть юридично значущих наслідків з моменту прийняття, зокрема з підстав, визначених положеннями ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» [1].

## **Висновки**

Підсумовуючи викладене, потрібно зазначити, без класифікації адміністративних актів неможливо досягти їх упорядкування та системності їх сприйняття як основного з інструментів діяльності суб'єктів публічної влади. Проведений аналіз видів адміністративних актів (зокрема, за формою прийняття (вчинення); за способом вироблення (формування); за спрямованістю змісту; за характером дії адміністративних актів; залежно від кількості осіб, на яких поширюється адміністративний акт; за якістю вчинення адміністративних актів) засвідчує, що обраними класифікаційними критеріями не обмежується ресурс для їх поділу. Принциповим, на наше переконання, в аспекті дослідження видів адміністративних актів є прикладна орієнтованість запропонованих класифікацій та супроводження кожного із виокремлених видів адміністративних актів конкретними прикладами.

Потенціал класифікації адміністративних актів також виявляється в тому, що за її допомогою видається можливим відокремлення адміністративних актів від інших інструментів діяльності суб'єктів публічної влади, зокрема нормативних актів і адміністративних договорів, та політичних рішень, службових розпоряджень тощо.

## **Список використаних джерел**

- [1] Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. № 2073-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info) (дата звернення 01.12.2023).
- [2] Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2017. 213 с.
- [3] Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право : навч. посіб. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
- [4] Мілієнко О. А. Теоретико-прикладні аспекти застосування адміністративних актів : дис. ... д-ра юрид. наук / Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2021. 481 с.
- [5] Негара Р. В. Адміністративний акт (глава 15). Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової. Одеса : Фенікс, 2023. С. 437–505.
- [6] Мандюк О. О. Класифікація індивідуальних адміністративних актів. *Митна справа*. 2015. № 2. С. 159–165.
- [7] Небесна М. О. Класифікація адміністративних актів контролюючих органів у сфері оподаткування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І Вернадського*. Серія: Юридичні науки. 2018. Т. 29(68). № 4. С. 120–125.

- URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU\\_law\\_2018\\_29\(68\)\\_4\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_4_22) (дата звернення 01.12.2023).
- [8] Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010. 296 с.
- [9] Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2016. 224 с.
- [10] Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
- [11] Адміністративне право та адміністративний процес України в умовах воєнного стану : колективна монографія / за заг. ред. В. Фелика, В. Курила. Київ : Видавництво Людмила, 2023. 704 с.
- [12] Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). Київ, 2004. 584 с.
- [13] Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 01.12.2023).
- [14] Про систему громадського здоров'я : Закон України від 06.09.2022 р. № 2573-IX. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#doc_info) (дата звернення: 01.12.2023).
- [15] Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17> (дата звернення: 01.12.2023).
- [16] Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info) (дата звернення: 01.12.2023).
- [17] Про Правила дорожнього руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/conv> (дата звернення: 01.12.2023).
- [18] Мельник Р. С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 162. С. 93–115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [19] Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів : Закон України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%> (дата звернення: 01.12.2023).
- [20] Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 01.12.2023).
- [21] Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань : Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-1> (дата звернення: 01.12.2023).
- [22] Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16.06.1992 р. № 2456-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12> (дата звернення: 01.12.2023).
- [23] Про порядок видачі дозволів на спеціальне використання природних ресурсів у межах територій та об'єктів природно-заповідного фонду і встановлення лімітів використання ресурсів загальнодержавного значення : Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1992 р. № 459. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF> (дата звернення: 01.12.2023).

## References

- [1] Law of Ukraine No. 2073-IX "On administrative procedure". (February 17, 2022). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#doc_info).
- [2] Mandyuk, O.O. (2017). *Individual administrative acts: theory and practice of application*. Ph.D. Thesis. Lviv: Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine
- [3] Melnyk, R.S., & Bevzenko, V.M. (2014). *General administrative law*. Kyiv: Vaite.
- [4] Miliienko, O.A. (2021). *The oretical and applied aspects of application of administrative acts*. Doctoral Thesis. Zaporizhia: Zaporizhia National University.
- [5] Nehara, R.V. (2023). *Administrative act (Chapter 15)*. *General administrative law of Ukraine*. S. Kivalova, L. Bila-Tiunova. (Eds.). Odesa: Phoenix.
- [6] Mandyuk, O.O. (2015). Classification of individual administrative acts. *Customs Business*, 2, 159-165.
- [7] Nebesna, M.O. (2018). Classification of administrative acts of controlling bodies in the field of taxation. *Scholarly notes of V. I. Vernadsky Tavri National University. Series: Legal sciences*, 29(68), 4, 120-125. Retrieved from [http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU\\_law\\_2018\\_29\(68\)\\_4\\_22](http://nbuv.gov.ua/UJRN/UZTNU_law_2018_29(68)_4_22).
- [8] Tymoshchuk, V.P. (2010). *Administrative acts: the procedure for acceptance and termination of action*. Kyiv: Konus-Yu.
- [9] Yakovlev, I.P. (2016). *Forms and methods of public administration in the state customs*. Ph.D. Thesis. Odesa.
- [10] Galunko, V., & Pravotorova, O. (Eds.). (2021). *Administrative law of Ukraine. Full course*. (4th ed.). Kherson: OLDI-PLUS.
- [11] Felika, V., & Kurila, V. (Eds.). (2023). *Administrative law and the administrative process of Ukraine in the conditions of martial law*. Kyiv: Lyudmila Publishing House.
- [12] Averyanov, V.B. (Ed). (2004). *Administrative law of Ukraine. Academic course*. (Vols. 1-2). *Vol. 1*. Kyiv.
- [13] Law of Ukraine No. 580-VIII "On National police". (July 2, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
- [14] Law of Ukraine No. 2573-IX "On public health system". (September 6, 2022). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2573-20#doc_info).
- [15] Law of Ukraine No. 5203-VI "On administrative services". (September 6, 2012). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>.
- [16] Law of Ukraine No. № 3038-VI "On administrative services". (February 17, 2012). Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc\\_info](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#doc_info).
- [17] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine № 1306 "On Traffic rules". (October 10, 2001). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1306-2001-%D0%BF/conv>.
- [18] Melnyk, R.S. (2023). Constitutive Features of Administrative Acts: Criticism and Analysis. *Problems of Legality*, 162, 93-115. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.162.286411>.
- [19] Law of Ukraine No. 771/97-BP "On basic principles and requirements for food safety and quality". (December 23, 1997). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%>.
- [20] Tax Code of Ukraine. (December 2, 2010). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

- [21] Law of Ukraine No. 755-IV "On state registration of legal entities, individual entrepreneurs and public formations". (May 15, 2003). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-1>.
- [22] Law of Ukraine No. 2456-XII "On Nature Reserve Fund of Ukraine". (June 16, 1992). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-12>.
- [23] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 459 "On the procedure for issuing permits for the special use of natural resources within the territories and objects of the nature reserve fund and establishing limits for the use of resources of national importance". (August 10, 1992). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/459-92-%D0%BF>.

**Родіон Віталійович Негара**

доктор філософії в галузі права,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національний університет «Одеська юридична академія»  
65009, Фонтанська дорога, 23, Одеса, Україна  
e-mail: [nrv.oda9941@gmail.com](mailto:nrv.oda9941@gmail.com)  
ORCID 0000-0003-3942-708X

**Rodion V. Nehara**

Ph.D. in Law,  
Associate Professor of the Department of Administrative and Financial Law  
National University "Odesa Law Academy", Odesa, Ukraine  
65009, 23 Fontanska Doroga, Odesa, Ukraine  
e-mail: [nrv.oda9941@gmail.com](mailto:nrv.oda9941@gmail.com)  
ORCID 0000-0003-3942-708X

**Рекомендоване цитування:** Негара Р. В. Характеристика окремих видів адміністративних актів за новітнім законодавством України про адміністративну процедуру. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 163. С. 213–228. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292799>.

**Suggested Citation:** Nehara, R.V. (2023). Characteristics of Certain Types of Administrative Acts According to the Latest Legislation of Ukraine on Administrative Procedure. *Problems of Legality*, 163, 213-228. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.163.292799>.

Статтю подано / Submitted: 20.11.2023  
Доопрацьовано / Revised: 07.12.2023  
Схвалено до друку / Accepted: 22.12.2023  
Опубліковано / Published: 28.12.2023