

## ЮРИДИЧНО ЗНАЧУЩІ ДІЇ ЯК ІНСТРУМЕНТ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА, ПРИКЛАДИ, ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ

**Мета.** Метою статті є визначення сутності юридично значущих дій як інструмента діяльності публічної адміністрації через теоретично-правову характеристику їх ознак та аналіз прикладів, за якими ті або інші дії можна чи, навпаки, недоцільно відносити до них.

**Методи.** Методологію дослідження складають загальні і спеціальні методи наукового пізнання, серед яких основними стали порівняльно-правовий (для порівняння наукових поглядів і нормативно-правових положень), аналізу і синтезу, дедукції та індукції (під час вивчення ознак інструментів діяльності публічної адміністрації та з'ясування належності до їх конкретних різновидів окремих дій, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації), системно-структурний (використання якого зумовлене необхідністю системного і послідовного дослідження сутності юридично значущих дій і можливості віднесення до них певних інструментів діяльності публічної адміністрації), формально-логічний (під час дослідження змісту закріплених у законі рис адміністративних актів та узгодженості з ними наукових точок зору) та ін.

**Результати.** У першому розділі статті досліджено основні ознаки юридично значущих дій, закріплених у законі та запропонованих у наукових джерелах. Обґрунтовано недоцільність віднесення до них дій, які не призводять до правових наслідків. Наведено приклад юридично значущих дій, вчинених у формі бездіяльності суб'єктів публічної адміністрації.

У другому розділі статті проаналізовано приклади застосування інструментів-дій суб'єктів публічної адміністрації для наочної демонстрації можливості віднесення тих або інших дій публічної адміністрації до юридично значущих. У цьому контексті розглянуто дії публічної адміністрації зі здійснення ініціативи щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб, голосування, здійснюване на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації, включаючи з приводу прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб.

**Висновки.** У висновках запропоновано поняття юридично значущих дій як закріплену Законом України «Про адміністративну процедуру» форму адміністративних актів, виразом якої є дії або бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, передбачені на нормативно-правовому рівні, яким властиві усі риси цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації без виключень. Підкреслено, що однією з їх особливостей є те, що в окремих випадках, для досягнення результату з виконання покладених на публічну адміністрацію повноважень, вони мають застосовуватись у поєднанні з адміністративними актами у формі рішень. Перераховано найбільш виразні приклади юридично значущих дій. Сформульовано пропозиції з удосконалення нормативно-правової регламентації адміністративних актів у Законі України «Про адміністративну процедуру».

**Ключові слова:** юридично значущі дії, Закон України «Про адміністративну процедуру», ознаки, поняття, види, здійснення ініціативи щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб, прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб, голосування, засідання, публічна адміністрація.

**Антоненко Анастасія,**

*аспірантка кафедри  
адміністративного права  
та процесу*

*Навчально-наукового  
інституту права*

*Київського національного  
університету імені Тараса  
Шевченка*

*orcid.org/0000-0003-2421-7768*

*AntonenkoA@mail.univ.kiev.ua*

## **1. Вступ**

Новий Закон України «Про адміністративну процедуру» (далі – ЗУ «Про АП») (ЗУ «Про АП», 2022), який прийнято від 17 лютого 2022 р. і набирає чинності від 15 грудня 2023 р., вирішує чимало питань, які раніше не мали під собою нормативно-правового підґрунтя, проте потребували його. Насамперед, вказане стосується поняття та вимог до адміністративного акту, а також порядку його прийняття суб'єктами публічної адміністрації. Зважаючи на це, названий закон став, на нашу думку, суттєвий кроком у напрямку до оптимізації діяльності публічної адміністрації в Україні, удосконалення її нормативно-правового забезпечення та його узгодження із практикою європейських держав.

Разом з цим, привизначенні дефініції адміністративних актів у ЗУ «Про АП» використано правову конструкцію «юридично значущі дії» (ЗУ «Про АП», 2022), яка була розроблена ще у попередньому історичному періоді, але при цьому не набула широкого вжитку та викликала дискусії стосовно доцільності віднесення до форм публічного (тоді – державного) управління (Козлов (ред.), 1973, с. 204; Лунев (ред.), 1970, с. 168–169). Інакше кажучи, вона визнавалась лише окремими вченими, які однак не могли також дійти згоди щодо її сутності і правової природи (Козлов (ред.), 1973, с. 204; Лунев (ред.), 1970, с. 168–169; Лунев, Пискотин, Ямпольская (ред.), 1968, с. 364–165). У сучасній фаховій літературі ця категорія є ще недослідженою в світлі новоприйнятого закону, а поняття, яке застосовувалось до нього, повністю (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013; Панова, 2019; Середа, Назар, Костовська, 2016, С. 93) або частково (Кузьмишин, 2018) не узгоджується (за висвітленими у наукових джерелах ознаками) з його положеннями і не має достатнього наукового обґрунтування. Останнє підтверджується тим, що при згадці юридично значущих дій вчені переважно обмежуються їх короткою характеристикою, не вдаючись до аналізу їх сутності та співвідношення з іншими інструментами діяльності публічної адміністрації.

Такий стан із тлумаченням і характеристикою юридично значущих дій може призвести до розриву (його збільшення) між теорією і практикою й мати,

зокрема, такі негативні наслідки: неналежний рівень підготовки фахівців у сфері права у вищих навчальних закладах; низькі якість і достовірність результатів наукових досліджень; неоднозначні й дискусійні положення науково-навчальної літератури, які не сприятимуть становленню праворозуміння серед студентів, аспірантів, науково-педагогічних працівників; некоректність вживання термінології на практиці, тлумачення положень нормативно-правових актів; помилкова характеристика певних правових явищ як таких, що належать до цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації. Тому, зважаючи на нормативне закріплення у ЗУ «Про АП» даного поняття, є важливим встановити, у чому воно полягає.

У зв'язку з цим *метою статті* є визначення сутності юридично значущих дій як інструмента діяльності публічної адміністрації через теоретично-правову характеристику їх ознак та аналіз прикладів, за якими ті або інші дії можна чи, навпаки, недоцільно відносити до них. Для її досягнення було поставлено наступні *завдання*: дослідити ознаки юридично значущих дій, які закріплено у ЗУ «Про АП» та висвітлено у наукових джерелах; проаналізувати окремі інструменти діяльності суб'єктів публічної адміністрації на предмет їх належності до категорії юридично значущих дій; сформулювати висновки стосовно сутності і різновидів юридично значущих дій, стану їх нормативно-правової регламентації і шляхів її удосконалення.

*Методологію* дослідження складають загальні і спеціальні методи наукового пізнання, серед яких основними стали порівняльно-правовий (для порівняння наукових поглядів і нормативно-правових положень), аналізу і синтезу, дедукції та індукції (під час вивчення ознак інструментів діяльності публічної адміністрації та з'ясування належності до їх конкретних різновидів окремих дій, що вчиняються суб'єктами публічної адміністрації), системно-структурний (використання якого зумовлене необхідністю системного і послідовного дослідження сутності юридично значущих дій і можливості віднесення до них певних інструментів діяльності публічної адміністрації), формально-логічний (під час дослідження змісту закріплених у законі рис адміністративних актів та узагодженості з ними наукових точок зору) та ін.

## **2. Юридично значущі дії як форма адміністративних актів**

Пристаючи до викладу основного тексту статті, розпочнімо його з вивчення сутності юридично значущих дій та їх ознак, закріплених у законі та запропонованих у наукових джерелах.

Так, виходячи з аналізу пп. 1–3 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про АП», можна стверджувати, що: 1) юридично значущі дії є адміністративними актами; 2) їм належать такі ознаки: вони здійснюються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації; мають індивідуальний характер; призводять до виникнення правових наслідків (якими є набуття, зміна, припинення чи реалізація прав та/або обов'язків окремої особи (осіб)); пов'язані із вирішенням конкретної індивідуальної справи (випадку) (ЗУ «Про АП», 2022). Опираючись на правову доктрину,

наголосимо також на тому, що з ознак, викладених вище, та дефініцій, закріплених у вказаних положеннях ст. 2 ЗУ «Про АП», впливають також інші риси, виокремлені на науковому рівні, які виражаються у зовнішньому впливі (Мельник, 2018, с. 222), адже вони спрямовані на настання правових наслідків, а не вирішення, зокрема, внутрішніх питань організаційного характеру, і спрямовані на реалізацію норм адміністративного права (Мельник, 2018, с. 222) (тобто вони вчиняються виключно на підставі нормативно-правових актів та з метою виконання покладених на них публічних функцій і завдань, закріплених у їх межах); 3) цими ж рисами наділені адміністративні акти-рішення (ЗУ «Про АП», 2022). З викладеного бачимо, що юридично значущим діям повністю притаманні загальні риси адміністративних актів, якими їх наділяє закон, і вони є однією з форм їх прийняття рівноцінно із рішеннями. Іншими словами, незалежно від того, у якій формі застосовано даний інструмент діяльності публічної адміністрації, дій чи рішень, йому завжди належить єдина сукупність ознак.

Опираючись на це знання, не можемо погодитись з науковими поглядами, висвітленими у наукових джерелах, у яких юридично значущі дії наділяють відмінними від адміністративних актів характеристиками (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013). Але, враховуючи викладене і з огляду на те, що розглянуті праці було підготовлено до прийняття ЗУ «Про АП» виникають зустрічні питання: чи однаковий зміст вкладають вчені і законодавець у відомий з попереднього історичного періоду і застосований у сучасному законі термін?; і чи доцільно його зживати у вітчизняному юридичному обігу або ж доречно замінити на інший?

Зокрема, про доцільність поставлених вище питань свідчить те, що у юридичній літературі можна зустріти підхід, за якого юридично значущі дії позбавлені істотних рис адміністративних актів, як то мета здійснення та індивідуальний характер, що полягають у вирішенні конкретної справи по суті (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013; Попова, 2019; Середа, Назар, Костовська, 2016, С. 93). З точки зору ЗУ «Про АП» дана дефініція суперечить сутності юридично значущих дій як форми адміністративного акта. Адже, як би їм, дійсно, не були властиві ці риси, то вони були б винесені за межі адміністративних актів та визначались би як окремий, самостійний різновид інструментів діяльності публічної адміністрації. Аналогічної позиції дотримуються й інші вчені, які наводять поняття юридично значущих дій, сформульовані з перерахуванням властивостей адміністративного акта загалом (наприклад, В. М. Кузьмишин (Кузьмишин, 2018), І. П. Яковлев (Яковлев, 2016, с. 112–113) та ін.).

Водночас, у контексті вирішення сформульованих вище питань, слід звернути увагу на те, що розглянутий підхід має спільні риси з позицією, якої дотримувались вчені минулого історичного періоду до набуття Україною незалежності. Наприклад, як і в підручниках тих часів (Козлов (ред.),

1973, с. 204; Лунев (ред.), 1970, с. 168–169), вчені використовують термін «інші юридично значущі дії» і наводять ті ж самі приклади (як то реєстрація, видача юридичних документів, включаючи посвідчення водія тощо), не розмежовуючи їх та інші інструменти діяльності публічної адміністрації (Галунько та ін., 2021, с. 249–250; Конопльов, 2013; Попова, 2019; Середа, Назар, Костовська, 2016, С. 93). Враховуючи це, можна ствердно наголосити на тому, що термін «юридично значущі дії», використаний у наукових джерелах, підготовлених до 17 лютого 2022 р., та закріплений у ЗУ «Про АП», не дивлячись на однакову назву, позначає зовсім різні правові явища. Більш того, категорія, яка перейшла з попереднього історичного періоду до вказаних сучасних наукових джерел, становить собою збірну правову конструкцію, до змісту якої відносять різні інструменти і, разом з ними, напрямки діяльності публічної адміністрації (як то реєстрація, яка здійснюється за допомогою низки інструментів, включаючи адміністративні акти і фактичні дії (Полубатко, 2019)).

Окреслене підтверджується також тим, що до юридично значущих вчені відносять дії, які не призводять до правових наслідків, наприклад, видачу довідок чи посвідчень (Галунько та ін., 2021, с. 250; Конопльов, 2013), які самі по собі не є підставою для виникнення прав та обов'язків. Так, посвідчення, ліцензії, будь-які інші документи дозвільного характеру лише підтверджують наявність певних прав, але вони не наділяють ними суб'єктів їх отримання, на відміну від рішення про їх видачу. На користь даного висновку свідчить те, що законодавством передбачено випадки, коли відповідний дозвільний документ у встановлений законом строк не видано або рішення про відмову у його видачі відсутнє. У такому разі рішення про видачу вважається таким, що прийняте, і суб'єкт господарювання, який клопотав про видачу йому такого документа, після сплину усіх передбачених законодавством строків, вправі провадити господарську діяльність, для провадження якої потрібен зазначений дозвіл (ч. 6 ст. 4<sup>1</sup> Закон України (далі – ЗУ) «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», 2005)). Схожим чином довідки лише відтворюють наявну у базах даних (зокрема, у реєстрах) інформацію. Тому механічні дії, пов'язані із видачою таких документів також не слід вважати юридично значущими, адже вони відносяться до фактичних дій (Подопрігора, Мельник, 2022), які призводять до фактичного результату – передачі документа.

Натомість з наведеної вище ситуації, урегульованої ч. 6 ст. 4<sup>1</sup> ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (ЗУ «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», 2005), випливає, що дії та, на нашу думку, можна стверджувати, що бездіяльність (відсутність вказаного вище рішення є, по суті, бездіяльністю, яка вказує на відсутність відмови та, як наслідок, на наявність згоди на видачу дозволу), пов'язані, зокрема, із прийняттям рішення про видачу документів дозвільного характеру є тими самими юридично значущими діями, які становлять собою форму прийняття адміністративного акта.

Окремо, у ракурсі викладеного, пропонуємо також розглянути іншу ознаку юридично значущих дій, яку пропонують вчені. А саме, у науковій літературі зазначають, що юридично значущі дії замість правових наслідків можуть становити собою умови для їх настання (Галуцько та ін., 2021, с. 249; Конопльов, 2013). Проте, умовами для настання правових наслідків можуть бути абсолютно будь-які факти. Наприклад, наявність актів-планів, підготовлених і затверджених у встановленому порядку, є, по суті, нормативно-закріпленою умовою для виконання суб'єктами публічної адміністрації публічних повноважень, зокрема, із забезпечення реалізації прав і свобод громадян, оскільки ними передбачаються усі питання, які вони повинні розглянути і прийняти за ними відповідні рішення на своїх засіданнях (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021). Або іншим прикладом може виступати патрулювання вулиць, яке є однією з умов, дотримання якої дозволяє встановити правопорушення (розпивання алкогольних напоїв у публічних місцях, бійку, псування громадського майна тощо). Однак самі по собі зазначені випадки не тягнуть юридичні наслідки та належать до актів-планів і фактичних дій (Подопригора, Мельник, 2022), відповідно. Відтак, якщо брати за основу ознаку зі створення умов для настання правових наслідків, то абсолютно будь-які дії й документи належатимуть до юридично значущих дій. Але ж це не так, оскільки це суперечитиме їх правовій сутності, викладеній у доктрині адміністративного права. Тому, вважаємо, що дана риса є дещо розмитою й широкою, бо вона не дає змоги відмежувати юридично значущі дії від решти інструментів, застосованих публічною адміністрацією. З огляду на це, її недоцільно використовувати, тим паче по відношенню до юридично значущих дій у контексті ЗУ «Про АП», стосовно яких слід завжди керуватись визначальними ознаками адміністративних актів, викладених у ЗУ «Про АП» (ЗУ «Про АП», 2022) та фахових наукових джерелах (Галуцько та ін., 2021, с. 219–220; Мельник, Бевзенко, 2014, с. 263).

Водночас, у цьому ракурсі слід також, на нашу думку, відмежовувати поняття умов загалом, про які ми зазначили вище (тобто будь-яких фактів, дій, рішень, які можуть становити собою умови для подальшої діяльності публічної адміністрації), від умов, безпосередньо пов'язаних з певною адміністративною процедурою. Зокрема, варто звернути увагу на те, що у німецькій правовій доктрині згадуються дії, які створюють умови для правового регулювання (Херрманн, 2017). Це вказує на те, що, дійсно, створення правових умов може бути ознакою інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Але, разом з цим, ці умови повинні відповідати обов'язковим до них вимогам (характеризуватись чітко визначеними властивостями), які полягають у безпосередньому зв'язку з конкретною адміністративною процедурою, а не з діяльністю публічної адміністрації загалом (як це, наприклад, має місце з актами-планами). Тобто при використанні даної риси у наукових працях, варто уточнювати зазначені особливості. Проте, при цьому, особливо важливим

є те, що інструменти, які характеризуються такими ознаками, належать до фактичних дій (Херрманн, 2017), а не до юридично значущих.

Отже, враховуючи викладене, коротко підсумуємо, що, *по-перше*, юридично значущі дії у розумінні ЗУ «Про АП» і згадані у наукових джерелах, підготовлених до прийняття цього закону, є правовими категоріями зовсім різного змісту й сутності, оскільки ними позначаються відмінні між собою правові явища. *По-друге*, юридично значущі дії згідно з цим законом є рівноцінною з рішеннями формою вчинення/прийняття адміністративних актів і їм належать усі ознаки цих інструментів діяльності публічної адміністрації. *По-третє*, поняття юридично значущих дій, впроваджене у попередньому історичному періоді і підтримуване до моменту прийняття ЗУ «Про АП» у вітчизняних наукових джерелах, є недосконалою правовою конструкцією, яку наділено некоректними ознаками та до змісту якої, одночасно з її тлумаченням як окремого різновиду адміністративно-правових засобів, віднесено низку інших інструментів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що мають самостійне значення та виокремлюються адміністративно-правовою доктриною, і напрямків діяльності, які передбачають застосування власного комплексу вказаних інструментів. *По-четверте*, усе вказане вище наштовхує нас на думку про те, що використання застарілої термінології, щодо якої вже сформоване певне розуміння та сприйняття і яка характеризується недоліками, є недоцільним та не відповідає вимогам часу. *По-п'яте*, варто зважати на те, що адміністративні акти, загалом, можуть вчинятись у формах рішень і дій, а оскільки це все є одним різновидом інструментів, то недоцільно якось виокремлювати дії за допомогою підсилюючих формулювань та прикметників. Додатково до викладеного зауважимо, що адміністративні акти можуть мати й іншу форму. Наприклад, це можуть бути звукові сигнали, жести, знаки, зображення тощо (Подопригора, Мельник, 2022). Відтак, формулюючи поняття адміністративних актів, доречно враховувати усі можливі форми, а не обмежувати їх кількома з них. *По-шосте*, опираючись на зазначене, вважаємо за доцільне вилучити слова «юридично значуща» з дефініції адміністративного акта, закріпленої у п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про АП».

### **3. Приклади застосування інструментів-дій суб'єктів публічної адміністрації**

Зважаючи на отримані результати, вбачаємо необхідність розмежування між собою інструментів-дій на базі конкретних прикладів, оскільки окреслений вище стан свідчить про наявне сьогодні недостатнє розуміння сутності й відмінностей між ними (зокрема, виходячи із застосованої у наукових джерелах конструкції «юридично значущі дії», яка не узгоджується з науковими знаннями про інші інструменти у формі дій). Особливо це важливо з точки зору формування повноцінної уяви про те, що собою становлять та у чому виражаються адміністративні акти, вчинювані у формі (юридично значущих) дій.

З огляду на це, для наочної демонстрації можливості віднесення тих або інших дій публічної адміністрації до конкретних інструментів діяльності публічної адміністрації, вважаємо за доцільне проаналізувати кілька прикладів на предмет того, до яких саме різновидів інструментів вони належать: адміністративних актів, фактичних дій чи дій організаційного характеру (пропонуємо їх узагальнити під назвою «інструменти-дії», оскільки, не дивлячись на різну правову сутність і наслідки, вони усі вчиняються в одній формі).

У якості першого прикладу пропонуємо розглянути дії публічної адміністрації зі здійснення ініціативи щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб шляхом підготовки і подання пропозицій, передбачені ч. 1 ст. 10 ЗУ «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» (далі – «Про відчуження ...») (ЗУ «Про відчуження ...», 2010).

Перш ніж визначити, до яких інструментів вони належать, наведемо їх коротку характеристику. Так, процес підготовки і подання пропозицій варто розглядати як урегульовані нормами адміністративного права дії суб'єктів публічної адміністрації, про що свідчить зокрема закріплення у нормативно-правових актах їх повноважень з приводу підготовки пропозицій щодо викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб (наприклад, абз. 5 п. 2.2 Положення про відділ по управлінню природними ресурсами, регулювання земельних відносин та агропромислового розвитку Сарненської міської ради, затвердженого рішенням Сарненської міської ради від 25 лютого 2021 р. № 96 (Про затвердження Положення про відділ по управлінню природними ресурсами, регулювання земельних відносин та агропромислового розвитку Сарненської міської ради, 2021), абз. 6 п. 2.2 Положення про Відділ з питань земельних ресурсів та кадастру, розміщеного у додатку до рішення Сквирської міської ради від 8 червня 2021 р. № 21-8-VIII (Про внесення змін до рішення сесії Сквирської міської ради №28-3-VIII від 22 грудня 2020 року «Про затвердження Положень про відділи Сквирської міської ради», 2021), абз. 12 п. 2.2 Положення про Відділ архітектури, будівництва, інвестицій, комунальної власності та земельних відносин Корнинської сільської ради, затвердженого рішенням Корнинської сільської ради від 22 лютого 2022 р. № 1116 (Положення про Відділ архітектури, будівництва, інвестицій, комунальної власності та земельних відносин Корнинської сільської ради, 2022)), а також повноважень зі здійснення ініціативи в абз. 1 ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про відчуження ...» (ЗУ «Про відчуження ...», 2010). Тут важливим є уточнення того, хто саме є суб'єктом подання пропозицій, оскільки ЗУ «Про відчуження ...» передбачає таку можливість і для визначеного у ньому кола приватних осіб, аналогічна діяльність яких не регулюватиметься адміністративним правом, наприклад, щодо обговорення необхідності викупу у межах юридичної особи, підготовка штатним або позаштатним юристом документа, у якому буде сформульовано пропозицію щодо викупу тощо.

Отже, у випадках, коли суб'єктом ініціативи є суб'єкт публічної адміністрації мова йде про виконання ним публічних повноважень (адже вони закріплені на нормативно-правовому рівні і безпосередньо пов'язані із виконанням публічного завдання), які, з огляду на мету здійснення, спрямовані на задоволення суспільних потреб за рахунок процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб чи (якщо згоди на це від власника об'єкта приватної власності не буде отримано і за наявності встановлених законом на те підстав) з мотивів суспільної необхідності.

Також, важливою обставиною, на яку варто звернути увагу, є те, що процедура викупу для суспільних потреб розпочинається із моменту отримання таких пропозицій уповноваженим на розгляд суб'єктом. Даний момент прямо не вказано у нормативно-правових актах, однак, висновок з приводу початку означеної процедури впливає з абз. 2 ч. 1 ст. 10 ЗУ «Про відчуження ...», у якому закріплено, що розгляд пропозицій здійснюється у місячний строк з дня їх надходження (ЗУ «Про відчуження ...», 2010) (підкреслимо, що не з дня їх подання чи відправлення, а саме з моменту надходження, а отже – отримання). Відповідно, *ініціативу щодо викупу* варто розуміти як діяльність, здійснювану до початку процедури відчуження для суспільних потреб, яка полягає у підготовці та поданні пропозицій (закріплення норми про право на ініціативу у статті закону, присвяченій порядку даної процедури, обумовлена, на нашу думку, тільки необхідністю чіткого обмеження кола уповноважених на це суб'єктів).

Викладене формує уяву про сутність таких дій та їх основні властивості, до яких можна віднести наступне: вони здійснюються уповноваженим суб'єктом публічної адміністрації; спрямовані на виконання норм адміністративного права (адже здійснювані на підставі та з метою виконання їх повноважень, закріплених на нормативно-правовому рівні); мають індивідуальний характер в частині подання пропозицій, оскільки їх адресатами є уповноважені на розгляд суб'єкти публічної адміністрації, визначені у законі. Разом з тим, для них є характерним те, що вони мають зовнішній вплив (адже вони не мають внутрішньо-організаційного характеру, прямо пов'язані з відкриттям іншими суб'єктами процедури), але безпосередньо до правових наслідків не призводять і не вирішують жодної індивідуальної справи. Вказане зумовлено тим, що процедура викупу для суспільних потреб розпочинається з отримання пропозицій уповноваженим на їх розгляд суб'єктом (що має виражатись у відповідній фіксації отримуваних документів, оформленні факту їх надання – наразі на характеристиці цього процесу ми не спинятимемось детально, оскільки він виходить за межі нашого дослідження), а не їх подання. Відповідно, опираючись, на зроблені вище висновки (включаючи перший розділ статті), зазначимо, що дії з підготовки та подання пропозицій не належать до юридично значущих і адміністративним актом у цій формі вони не є.

Зважаючи на це, для формування повноцінного розуміння про відмінності між юридично значущими діями та іншими інструментами-діями, порівняємо

перераховані дії з підготовки і подання пропозицій з діями організаційного характеру, які подекуди згадуються у наукових джерелах у цьому контексті (Кузьмишин, 2018; Сукманова, 2019, с. 337–338). Їх повної характеристики вчені переважно не надають, але з аналізу основних позицій щодо них, можна підсумувати, що до них відносять дії, які: 1) не стосуються вирішення конкретної справи або індивідуального випадку по суті; 2) не призводять до юридичних наслідків; 3) стосуються різних питань, однак однієї спрямованості, зокрема: організації роботи апарату суб'єктів публічної адміністрації, підвищення кваліфікації їх працівників, організації проведення інформаційних та освітніх заходів для громадськості тощо (Кузьмишин, 2018; Сукманова, 2019, с. 337–338); 4) з попередньо названих рис впливає також, що вони не мають публічно-владної природи. По суті, організаційні заходи можуть здійснюватися будь-ким і до них можуть залучатись сторонні для публічної адміністрації особи, адже їх виконання не потребує публічно-владних повноважень, законом не передбачено процедури їх здійснення, порушення порядку, техніки тощо їх здійснення не призводить до порушення прав і свобод громадян; 5) вони або не пов'язані із безпосереднім виконанням публічних завдань і функцій суб'єктів публічної адміністрації (наприклад, мова про внутрішньо-організаційні дії), або ж мають допоміжний (необов'язковий, такий ще не відіграє вирішальну роль) характер під час їх здійснення (на зразок тих, що мають місце під час здійснення інформаційних заходів для населення). Тут варто підкреслити (оскільки вище мова йшла про інформаційні та освітні заходи для громадськості), що не слід ототожнювати реалізацію публічної функції з інформування населення, наприклад, шляхом доведення населення до відома про стан довкілля (ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», 1991), та дії організаційного характеру, які використовуються для її здійснення (як то підготовка плакатів, публікація довідників, розклеювання соціальної реклами, видача буклетів тощо), адже вони є лише одним з інструментів, які застосовуються для виконання покладених на публічну адміністрацію завдань; 6) вони зазвичай прямо не закріплені у нормативно-правових актах. Від фактичних дій їх відрізняє, на нашу думку, насамперед, організаційний, а не публічно-владний характер, допоміжна (необов'язкова) роль і специфічна спрямованість.

З викладеного бачимо, що підготовка і подання пропозицій щодо викупу не є діями організаційного характеру, оскільки: *по-перше*, повноваження з їх здійснення прямо закріплені на нормативно-правовому рівні (що було продемонстровано вище); *по-друге*, вони прямо стосуються виконання публічно-владних завдань і функцій (завдання із задоволення суспільних потреб за рахунок процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб); *по-третє*, їх можуть здійснювати виключно ті особи, які уповноважені на це законом (сторонні особи не можуть бути долучені до виконання повноваження, яке покладено на конкретну структурну одиницю суб'єкта публічної адміністрації (щодо підготовки пропозиції)

або на нього загалом (стосовно подання пропозиції)), реалізуючи публічно-владні повноваження на це (так, як мова йде про нормативно-закріплені права та обов'язки суб'єктів публічної адміністрації); *по-четверте*, вони не спрямовані на вирішення організаційних питань внутрішньої діяльності суб'єктів публічної адміністрації і не відіграють допоміжної та факультативної ролі (навпаки, вони є обов'язковими для здійснення ініціативи щодо викупу діями, без них неможливо буде розпочати процедуру відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб).

У такому разі, за допомогою методу виключення можна дійти висновку, що підготовка та подання пропозицій про викуп належать до фактичних дій публічної адміністрації. Водночас, для належного обґрунтування отриманого результату порівнюємо загальні риси названого інструмента із перерахованими діями, які передують початку процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб. А саме, для фактичних дій характерні такі особливості: 1) їх вчинення має не юридичні наслідки, а фактичний результат; 2) їх застосування не вирішує індивідуальну справу (випадок) по суті (порівняно з адміністративними актами); 3) мають публічно-владний характер, тобто здійснюються на підставі нормативно-закріплених на це публічно-владних повноважень суб'єкта публічної адміністрації; відповідно, 4) їх здійснювати вправі виключно суб'єкти публічної адміністрації (на відміну від дій організаційного характеру); 5) їх перелік закріплено у нормативно-правових актах (наразі мова не йде про вичерпний перелік усіх можливих дій в межах єдиного нормативно-правового акта, оскільки це було б не доцільно); 6) вчиняються під час публічного адміністрування, або іншими словами, є адміністративно-правовими засобами реалізації публічних завдань і функцій (Галунько та ін., 2021, с. 256–257; Мельник, 2018, с. 273–274; Мельник, Бевзенко, 2014, с. 262). Звідси бачимо, що підготовка та подання пропозицій у межах здійснення ініціативи з приводу викупу є інструментом діяльності публічної адміністрації, який іменується фактичними діями, оскільки їх виконання: 1) призводить до фактичного результату – вони формують собою матеріал та підставу для початку процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб, інакше кажучи, внаслідок їх здійснення виникає нормативно передбачена можливість для отримання і розгляду пропозицій про викуп уповноваженими на це суб'єктами. Але, водночас, ці дії самі по собі не розпочинають процедуру відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб, не створюють прав та обов'язків для інших осіб тощо; 2) вони не вирішують жодної індивідуальної справи (випадку), натомість, умовно кажучи, створюють потенціал для подальшого використання отриманих внаслідок такої діяльності документів; 3) закріплені на нормативно-правовому рівні, мають публічно-владний характер і здійснюються уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації, що було розглянуто вище, адже повноваження на їх здійснення чітко і однозначно

закріплені на нормативно-правовому рівні за конкретними суб'єктами владних повноважень; 4) вчиняються під час публічного адміністрування, оскільки вони є підготовчими заходами, здійснюваними для початку процедури відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб для реалізації публічного завдання із задоволення певної суспільної потреби у відповідний спосіб.

Отже, висвітлене дає змогу підсумувати, що нормативно-закріплені дії уповноважених на їх здійснення суб'єктів публічної адміністрації, безпосереднім чином пов'язані із процедурою відчуження об'єктів приватної власності для суспільних потреб, не є юридично значущими у розумінні ЗУ «Про АП» (ЗУ «Про АП», 2022), хоча й безпосередньо передують цій процедурі і формують собою умови для настання юридичних наслідків (що, нагадаємо, є однією з рис саме фактичних дій (Херрманн, 2017)), адже без здійснення ініціативи не можливо розглянути питання про викуп об'єкта приватної власності для суспільних потреб і прийняти за його результатами відповідне рішення. Це зумовлено тим, що їм не властиві ознаки адміністративних актів у формі дій, визначені ЗУ «Про АП». Натомість, вони належать до фактичних дій як інструментів діяльності публічної адміністрації, які мають схожі риси, однак не вирішують справ по суті та не тягнуть за собою настання юридичних наслідків. Даний висновок є важливим для проведення подальших досліджень діяльності публічної адміністрації та відмежування юридично значущих дій від решти, застосованих в її межах, інструментів-дій.

Наступним прикладом, який вважаємо за доцільне розглянути в межах цієї статті з метою порівняння інструментів-дій між собою та визначення випадків, коли застосовуються юридично значущі дії, є *голосування, здійснюване на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації* з метою вирішення певних питань. Наприклад, голосуванням вирішується зміст порядку денного і за його результатами приймається рішення (адміністративний акт), яким затверджується такий порядок (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021). Тобто, фактично, голосування становить собою дії, якими вирішується по суті справа щодо питань, які розглядатимуться на засіданні, і є головною умовою правомірності та юридичною підставою для прийняття відповідного рішення суб'єкта публічної адміністрації. Можна навіть охарактеризувати таке рішення як форму виразу (або оформлення шляхом затвердження) результатів здійснюваного голосування. З викладеного випливає також інший висновок: вирішення справи по суті може потребувати від суб'єктів публічної адміністрації використання двох взаємопов'язаних інструментів у їх поєднанні (адже ігнорування одного з них робить неправомірним та унеможливорює використання іншого: без голосування не можливо прийняти рішення, а голосування без прийнятого рішення позбавлене сенсу) – адміністративних актів у формі юридично значущих дій та у формі рішень. Однак при цьому вони не втрачають власного, самостійного значення.

Але у цьому випадку наше обґрунтування потребує додаткових пояснень щодо належності цим діям ознаки із вирішення справи по суті. Так, ЗУ «Про АП» пов'язує адміністративні акти із вирішенням справ, що стосуються публічно-правових відносин щодо забезпечення реалізації права, свободи чи законного інтересу особи та/або виконання нею визначених законом обов'язків (ЗУ «Про АП», 2022). Зі свого боку, визначення порядку виконання повноважень публічної адміністрації у плані їх роботи (наразі таким є порядок денний), включаючи ті, що пов'язані із реалізацією прав та інтересів інших осіб, з тим, щоб ефективно, узгоджено й послідовно їх здійснити, – є, на нашу думку, нічим іншим, як способом забезпечити таку реалізацію. Відтак, вирішуючи шляхом голосування послідовність розгляду і перелік питань із виконання суб'єктами публічної адміністрації покладених на них повноважень (включаючи, наприклад, забезпечення реалізації прав та свобод, розгляд пропозицій і прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб), які необхідно віднести до порядку денного, тим самим суб'єкти публічної адміністрації вирішують справи по суті, забезпечуючи виконання покладених на них публічно-владних повноважень.

Звідси підсумуємо, що голосуванню з приводу порядку денного властиві: здійснення виключно уповноваженими на це суб'єктами публічної адміністрації; спрямованість на виконання норм адміністративного права; індивідуальний характер, оскільки воно пов'язане з визначенням обов'язків конкретних суб'єктів, виконання яких також спрямоване на конкретних осіб; зовнішній вплив, оскільки вирішують не внутрішньо-організаційні питання, а порядок реалізації зовнішньо-спрямованих повноважень, та є обов'язковим способом забезпечити її; вирішення індивідуальної справи по суті в частині забезпечення виконання покладених на них публічно-владних повноважень, згідно із ЗУ «Про АП» (ЗУ «Про АП», 2022); створюють правові наслідки у вигляді прийняття адміністративного акта у формі рішення, яким цей порядок денний затверджується. У цьому ракурсі, корисним і додатковим підтвердженням вказаного стане також те, що згідно з адміністративно-правовою доктриною адміністративні акти (зокрема у формі дій) можуть бути підставою для підготовки та ухвалення інших адміністративних актів (Галунько та ін., 2021, с. 220), що власне і відбувається у випадку голосування та прийняття рішення за його результатами.

Іншим прикладом, який додатково підтверджує, на нашу думку, належність вказаних вище дій до юридично значущих, є *голосування* (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021), яке передує прийняттю рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб, є його юридичною підставою та за результатами якого воно вважається або прийнятим, або ні (це впливає, наприклад, із закріплених у ч. 1 ст. 38 Регламенту Київської міської ради і ч. 1 § 22 розд. 3 Регламенту КМУ положень, про те, що рішення

приймаються шляхом голосування (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007; Про Регламент Київської міської ради, 2021), а також ч. 1 § 22 розд. 3 Регламенту КМУ – про те, що рішення вважається прийнятим, якщо його проєкт отримав підтримку встановленої кількості голосів (Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України, 2007)). У даному разі воно вирішує по суті справу: надати дозвіл на здійснення викупу об'єктів приватної власності для суспільних потреб чи ні (вказане підтверджується практикою діяльності публічної адміністрації, за якою рішення про викуп іменують «Про надання дозволу на викуп земельних ділянок для суспільних потреб» (Про надання дозволу на викуп земельних ділянок для суспільних потреб, 2021)). Після надання такого дозволу встановленою на нормативному рівні кількістю голосів рішення вважається прийнятим і виникає правова підстава для оформлення рішення про викуп у вигляді конкретного документа, у протилежному випадку воно не буде правомочним. Відповідно, викладене демонструє, що голосування вирішує справу по суті (як то щодо надання дозволу на здійснення викупу для суспільних потреб), має юридичні наслідки у вигляді прийняття адміністративного акта – рішення, яким воно оформлюється (наукове обґрунтування належності рішень про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб до адміністративних актів виходить за межі цієї статті, однак йому буде приділено увагу в окремій науковій праці) та йому властиві решта перерахованих вище рис.

Іншими словами, зазначене можна підсумувати у такий спосіб: саме голосуванням приймається рішення по справі, а адміністративним актом-рішенням воно набуває свого виразу у формі документа; голосування спрямоване у кінцевому розрахунку на прийняття адміністративного акта-рішення, а документально оформлене рішення не буде законним, якщо голосуванням не буде вирішено питання про це. Як бачимо, тут, як і в інших випадках прийняття рішень на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації, має місце поєднання двох інструментів – адміністративних актів у формі дій та рішень, які у своєму симбіозі дають бажаний результат діяльності публічної адміністрації: виконання покладених на них повноважень у ефективний та законний спосіб.

З цього приводу також зауважимо, що ЗУ «Про АП» не встановлює обмежень стосовно випадків поєднання цих інструментів і не зобов'язує суб'єктів публічної адміністрації обирати у своїй діяльності лише один із них, що підтверджує можливість їх використання у взаємозв'язку за встановлених законом обставин і випадків.

#### **4. Висновки**

Таким чином, підсумовуючи викладене, наголосимо на тому, що:

1) *юридично значущі дії* становлять собою закріплену ЗУ «Про АП» форму адміністративних актів, виразом якої є дії або бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, передбачені на нормативно-правовому рівні, яким властиві усі риси цієї категорії інструментів діяльності публічної адміністрації без виключень;

2) однією з їх особливостей є те, що в окремих, встановлених законом випадках (як то стосовно порядку прийняття рішень), для досягнення результату з виконання покладених на публічну адміністрацію повноважень, вони мають застосовуватись у поєднанні з адміністративними актами у формі рішень;

3) найбільш виразними прикладами юридично значущих дій є: *голосування*, здійснюване на засіданнях суб'єктів публічної адміністрації, (щодо затвердження порядку денного, з приводу прийняття рішення про викуп об'єктів приватної власності для суспільних потреб, з метою вирішення будь-яких інших питань, віднесених до їх компетенції); *бездіяльність щодо прийняття рішення* про видачу або про відмову у видачі документа дозвільного характеру у сфері господарської діяльності;

4) стан нормативно-правової регламентації адміністративних актів у ЗУ «Про АП» є дещо, на нашу думку, недосконалим і потребує оптимізації шляхом внесення до цього закону змін у вигляді видалення слова «юридично значуща» з дефініції, закріпленої у п. 3 ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про АП». Доцільність такого кроку зумовлена застарілістю і недосконалістю терміну «юридично значущі дії», який було впроваджено ще у попередньому історичному періоді і який за своєю сутністю не враховує відмінностей між інструментами-діями суб'єктів публічної адміністрації.

### Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#n856> (дата звернення: 27.10.2022)
2. Советское административное право (Общая и Особенная части) / под. ред. Ю. М. Козлова. Москва: «Юридическая литература», 1973. 624 с.
3. Административное право (Общая и Особенная части) / под ред. А. Е. Лулева. Москва: «Юридическая литература», 1970. 600 с.
4. Научные основы государственного управления в СССР / под ред. А. Е. Лулев, М. И. Пискотин, Ц. А. Ямпольская. Москва: Издательство «Наука», 1968. 440 с.
5. Галуцько В. та ін. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галуцько, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.
6. Конопльов В. Поняття, зміст та основні напрями сучасної адміністративної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 135–150.
7. Панова О. О. Вчинення юридично значущих дій у системі правових форм забезпечення публічної безпеки в Україні. *Харківський національний університет внутрішніх справ: 25 років досвіду та погляд у майбутнє (1994–2019 рр.)* : зб. тез доп. на міжнар. наук.-практ. конф. до 25-річчя створення ун-ту (м. Харків, 22 листопада 2019 р.). Харків, 2019. С. 346–349.
8. Середа В. В., Назар Ю. С., Костовська К. М. Адміністративне право України (у схемах та коментарях) : навч. посіб. Львів : ЛьвДУВС, 2016. 300 с.
9. Кузьмишин В. М. Форми адміністрування апеляційних судів в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 1, Т. 1. С. 207–212.
10. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

11. Яковлев І. П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юрид. наук. Спец. 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.

12. Полубатко В. В. Інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя та здоров'я довкілля. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 109–118.

13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 48. Ст. 483. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

14. Подопригора Р., Мельник Р. Формы административных актов. *ZÄNGER*. 2022. № 3 (248). С. 13–18.

15. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

16. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради (II сесія IX скликання) від 4 листопада 2021 р. № 3135/3176. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyuiv rady> (дата звернення: 27.10.2022)

17. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

18. Херрманн Т. Реальный акт в административном праве: административная деятельность в конфликте между административным актом и административным частным правом. *Ежегодник публичного права 2017: Усмотрение и оценочные понятия в административном праве*. Москва : Инфотропик Медиа, 2017. С. 374–375.

19. 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 : Закон України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 1. Ст. 2. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

20. Про затвердження Положення про відділ по управлінню природними ресурсами, регулювання земельних відносин та агропромислового розвитку Сарненської міської ради : Рішення Сарненської міської ради від 25 лютого 2021 р. № 96. URL: <https://sarny-rada.gov.ua/dokumenti/rishennja-radi/viii-sklikannja/4-sesija-vid-25-ljutogo-2021-roku/1683-96-vid-25-ljutogo-2021-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-viddil-po-upravlinnju-prirodnimi-resursami-reguljuvannja-zemelnih-vidnosin-ta-agropromislovogo-rozvitku-sarnenskoji-miskoji-rad.html> (дата звернення: 27.10.2022)

21. Про внесення змін до рішення сесії Сквирської міської ради №28-3-VIII від 22 грудня 2020 року «Про затвердження Положень про відділи Сквирської міської ради» : Рішення Сквирської міської ради від 8 червня 2021 р. № 21-8-VIII. URL: <http://skvira-rada.gov.ua/services/-21-8-viii---pro-vnesennja-zmin-do-rishennja-sesii--skvirskoi-miskoi-radi-28-3-viii--vid-22-grudnja-2020-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-viddili-skvirskoi-miskoi-radi.html> (дата звернення: 27.10.2022)

22. Положення про Відділ архітектури, будівництва, інвестицій, комунальної власності та земельних відносин Корнинської сільської ради : Рішення Корнинської сільської ради від 22 лютого 2022 р. № 1116. URL: <https://kornyn-gromada.gov.ua/polozhennja-pro-viddil-14-33-50-08-06-2022/> (дата звернення: 27.10.2022)

23. Сукманова О. В. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук. Спец. 12.00.07. Київ, 2019. 559 с.

24. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1991. № 41. Ст. 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> (дата звернення: 27.10.2022)

25. Про надання дозволу на викуп земельних ділянок для суспільних потреб : Рішення Івано-Франківської міської ради (19 сесія) 8 демократичного скликання від 23 грудня 2021 р. № 464-19. URL: <http://www.namvk.if.ua/dt/671346/> (дата звернення: 27.10.2022)

### References:

1. Law of Ukraine on administrative procedure from 17. February 2022, No 2073-IX. (2022). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 1, Art. 2. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/2073-20?lang=uk#Text> [In Ukrainian].
2. Kozlov, Ju. M. (Eds.). (1973). *Sovetskoe administrativnoe pravo (Obshhaja i Osobennaja chasti)* [Soviet administrative law (General and Special parts)]. Moskva: «Juridicheskaja literatura». [In Russian].
3. Lunev, A. E. (Eds.). (1970). *Administrativnoe pravo (Obshhaja i Osobennaja chasti)* [Administrative law (General and Special parts)]. Moskva: «Juridicheskaja literatura». [In Russian].
4. Lunev, A. E. (Eds.), Piskotin, M. I. (Eds.), Jampol'skaja, C. A. (Eds.). (1968). *Nauchnye osnovy gosudarstvennogo upravlenija v SSSR* [Scientific foundations of public administration in the USSR]. Moskva: Izdatel'stvo «Nauka». [In Russian].
5. Halunko, V., Dikhtievskyi, P., Kuzmenko, O., Stetsenko, S., Kolomoiets, T., Kurylo, V., ... Yara, O. (2021). *Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs : pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine. Complete course : the textbook]. V. Halunko & O. Pravotorova (Eds.). Vydannia chetverte. Kherson : OLDI-PLIUS. [In Ukrainian].
6. Konoplov, V. (2013). Poniattia, zmist ta osnovni napriamy suchasnoi administrativnoi diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav [The concept, content and main directions of the current administrative activities of internal affairs]. *Visnyk Natsionalnoi akademii pravovykh nauk Ukrainy*, No 3 (74), pp. 135–150. [In Ukrainian].
7. Panova, O. O. (2019). Vchynennia yurydychno znachushchykh dii u systemi pravovykh form zabezpechennia publichnoi bezpeky v Ukraini [Committing legally significant actions in the system of legal forms of ensuring public security in Ukraine]. *Kharkivskiy natsionalnyi universytet vnutrishnikh sprav: 25 rokiv dosvidu ta pohliad u maibutnie (1994–2019 rr.) : zb. tez dop. na mizhnar. nauk.-prakt. konf. do 25-richchia stvorennia un-tu (m. Kharkiv, 22. November 2019)*. Kharkiv. Pp. 346–349. [In Ukrainian].
8. Sereda, V. V., Nazar, Yu. S., Kostovska, K. M. (2016). *Administratyvne pravo Ukrainy (u skhemakh ta komentariakh) : navch. posib.* [Administrative law of Ukraine (in schemes and comments)]. Lviv : LvDUVS. [In Ukrainian].
9. Kuzmyshyn, V. M. (2018). *Formy administruvannia apeliatsiinykh sudiv v Ukraini* [Forms of administration of appeal courts in Ukraine]. *Naukovyi visnyk publichnoho ta pryvatnoho prava*, Vyp. 1, T. 1, pp. 207–212. [In Ukrainian].
10. Melnyk, R.S. (2018). *Zahalne administratyvne pravo v pytanniakh i vidpovidiakh : navch. posib.* [General administrative law in questions and answers : the textbook]. Kyiv : Yurinkom Inter. [In Ukrainian].
11. Yakovliev, I. P. (2016). *Formy i metody publichnoho administruvannia u derzhavni mytnii spravi* [Forms and methods of public administration in the state customs.]. (Candidate's thesis). Odesa. [In Ukrainian].
12. Polubatko, V. V. (2019). *Instrumenty administrativno-pravovoho zabezpechennia realizatsii pryvatnymy osobamy prava na bezpechne dlia zhyttia ta zdorov'ia dovkilla* [Instruments of administrative and legal provision for the realization of the right to a safe and healthy environment by individuals]. *Aktualni problemy vitchyznanoi yurysprudentsii*, No 5, pp. 109–118. [In Ukrainian].

13. Law of Ukraine on the Permit System in the Field of Economic Activity from 6. September, 2005, No 2806-IV. (2005). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 48, Art. 483. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2806-15#Text> [In Ukrainian].

14. Podoprigora, R., Mel'nik, R. (2022). Formy administrativnyh aktov [Forms of administrative acts]. *ZANĖGER*, No 3 (248), pp. 13–18. [In Russian].

15. Resolution of the Cabinet of ministers of Ukraine on approval of The Regulations of the Cabinet of ministers of Ukraine from 18. July 2007, No 950. (2007). Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF#Text> [In Ukrainian].

16. The decision of the Kyiv city council (II session of IX convocation) on the Regulations of the Kyiv city council from 4. November 2021, No 3135/3176. (2021). Retrieved 27. October 2022 from <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kyivirady> [In Ukrainian].

17. Melnyk, R.S. (Ed.), Bevenko, V.M. (2014). *Zahalne administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk* [General administrative law : the textbook]. Kyiv : Vaite. [In Ukrainian].

18. Herrmann, T. (2017). Real'nyj akt v administrativnom prave: administrativnaja dejatel'nost' v konflikte mezhdru administrativnym aktom i administrativnym chastnym pravom [The real act in administrative law: administrative activity in conflict between administrative act and administrative private law]. *Ezhegodnik publichnogo prava 2017: Usmotrenie i ocenochnye ponjatija v administrativnom prave*. Moskva : Infotropik Media. Pp. 374–375. [In Russian].

19. Law of Ukraine on alienation of land plots, other real estate objects located on them, which are in private ownership, for public needs or for reasons of public necessity from 17. November 2009, No 1559-VI. (2010). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 1, Art. 2. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1559-17#Text> [In Ukrainian].

20. Rishennia Sarnenskoj miskoi rady pro zatverdzhennia Polozhennia pro viddil po upravlinniu pryrodnyimi resursamy, rehuliuвання земельних відносин та агропромислового розвитку Sarnenskoj miskoi rady [The Decision of the Sarna city council on the approval of the Regulations on the department of natural resources management, regulation of land relations and agro-industrial] from 25. February 2021, No 96. (2021). Retrieved 27. October 2022 from <https://sarny-rada.gov.ua/dokumenty/rishennja-radi/viii-sklikannja/4-sesija-vid-25-ljutogo-2021-roku/1683-96-vid-25-ljutogo-2021-roku-pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-viddil-poupravlinnju-prirodnyimi-resursami-reguljuvannja-zemelnih-vidnosin-ta-agropromislovogo-rozvitku-sarnenskoji-miskoji-rad.html> [In Ukrainian].

21. Rishennia Skvyrskoj miskoi rady pro vnesennia zmin do rishennia sesii Skvyrskoj miskoi rady No 28-3-VIII vid 22 hrudnia 2020 roku «Pro zatverdzhennia Polozhen pro viddily Skvyrskoj miskoi rady» [The Decision of Skvyr city council on making changes to the decision of the session of the Skvyr city council No 28-3-VIII from 22. December 2020 “On the approval of the Regulations on the departments of the Skvyr city council”] from 8. June 2021, No 21-8-VIII. (2020). Retrieved 27. October 2022 from <http://skvira-rada.gov.ua/services/-21-8-viii---pro-vnesennja-zmin-do-rishennja-sesii-skvyrskoj-miskoi-radi-28-3-viii--vid-22-grudnja-2020-roku-pro-zatverdzhennja-polozhen--pro-viddili-skvyrskoj-miskoi-radi.html> [In Ukrainian].

22. Rishennia Kornynskoi silskoi rady pro Polozhennia pro Viddil arkhitektury, budivnytstva, investysii, komunalnoi vlasnosti ta земельних відносин Kornynskoi silskoi rady [The Decision of the Kornyn village council on the Regulations on the Department of architecture, construction, investments, communal property and land relations of the Kornyn village council] from 22. February 2022, No 1116. (2022). Retrieved 27. October 2022 from <https://kornyn-gromada.gov.ua/polozhennja-pro-viddil-14-33-50-08-06-2022/> [In Ukrainian].

23. Sukmanova, O. V. (2019) *Publichne administruвання okhorony prava vlasnosti v Ukraini* [Public administration of property rights protection in Ukraine]. (Doctoral thesis). Kyiv. [In Ukrainian].

24. Law of Ukraine on the environmental protection from 25. June 1991, No 1264-XII. (1991). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (VVR)*, No 41, Art. 546. Retrieved 27. October 2022 from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12#Text> [In Ukrainian].

25. The decision of the Ivano-Frankivsk city council (19 session) of the 8<sup>th</sup> democratic convocation on the giving permission for the purchase of land plots for public needs from 23. December 2021, No 464-19. (2021). Retrieved 27. October 2022 from <http://www.namvk.if.ua/dt/671346/> [In Ukrainian].

## LEGALLY SIGNIFICANT ACTIONS AS A TOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS AND EXAMPLES

**Anastasiia Antonenko,**

*Postgraduate Student at the Department of Administrative Law and Process Educational and Scientific Institute of Law  
of Taras Shevchenko National University of Kyiv*

[orcid.org/0000-0003-2421-7768](https://orcid.org/0000-0003-2421-7768)

[AntonenkoA@mail.univ.kiev.ua](mailto:AntonenkoA@mail.univ.kiev.ua)

**Purpose.** *The purpose of the article is to determine the essence of legally significant actions as a tool of public administration through the theoretical and legal characterization of their features and the analysis of examples by which certain actions can or, on the contrary, can't be attributed to them.*

**Methods.** *The research methodology consists of general and special methods of scientific knowledge, among which the main ones are comparative legal (for comparing scientific views and legal provisions), analysis and synthesis, deduction and induction (when studying the signs of the tools of public administration and attributing to their specific types of individual actions committed by subjects of public administration), systemic-structural (the use of which is conditioned by the need for a systematic and consistent study of the essence of legally significant actions and the possibility of attributing certain tools of public administration to them), formal-logical (during research of the content of features of administrative acts enshrined in law and the consistency of scientific points of view with them) etc.*

**Results.** *The first section of the article examines the main features of legally significant actions, established in law and proposed in scientific sources. The impracticality of attributing to them actions that do not lead to legal consequences is substantiated. An example of legally significant actions committed in the form of inactivity of public administration subjects is given.*

*In the second section of the article, examples of the use of tools-actions of subjects of public administration are analyzed for a visual demonstration of the possibility of classifying certain actions of public administration as legally significant. In this context, the actions of the public administration on the implementation of the initiative on the purchase of private property objects for public needs, the voting carried out at the meetings of public administration subjects, including the decision on the purchase of private property objects for public needs, are considered.*

**Conclusions.** *In the conclusions, the concept of legally significant actions is proposed as a form of administrative acts enshrined in the Law of Ukraine "On administrative procedure", the expression of which is the actions or inactions of subjects of public administration, provided at the regulatory level, which are characterized by all the features of this category of tools of public administration without exception. It is emphasized that one of their features is that in*

*certain cases, in order to achieve the result of the performance of the powers entrusted to the public administration, they must be applied in combination with administrative acts in the form of decisions. The most expressive examples of legally significant actions are listed. Proposals for improving the legal regulation of administrative acts have been formulated.*

**Key words:** legally significant actions, the Law of Ukraine «On Administrative Procedure», signs, concepts, types, implementation of an initiative on the purchase of private property for public needs, decision-making on the purchase of private property for public needs, voting, meeting, public administration.