

КОНСТИТУТИВНІ ОЗНАКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА: КРИТИКА ТА АНАЛІЗ¹

Мета статті – проаналізувати наявні в українській юридичній доктрині підходи до розуміння ознак адміністративного акта та сформулювати рекомендації, спрямовані на розбудову їх універсальної системи, яка буде відповідати насамперед потребам правозастосування.

Методи. Методологію дослідження становлять різноманітні методи наукового пізнання, включаючи порівняльно-правовий, системно-структурний, аналізу, синтезу та інші, що дають змогу системно й послідовно підійти до розв'язання наукових завдань, дослідити і порівняти між собою позиції вчених, положення правових актів відповідних держав, судової практики та сформулювати відповідні висновки.

Результати. У процесі дослідження виявлено низку системних проблем, пов'язаних із неправильним розумінням сутності та ознак адміністративного акта. На думку автора, подібний стан справ багато у чому зумовлений недосконалістю легального визначення адміністративного акта, яке знайшло своє закріплення у Законі України «Про адміністративну процедуру».

Аналіз праць українських науковців показав, що вони у своїй більшості послуговуються результатами творчості радянських учених для формулювання відповідних наукових положень. Подібний підхід є помилковим; він блокує розробку сучасних, орієнтованих на практику правозастосування концепцій та висновків. У статті окремо акцентується увага та тому, що ознаки адміністративного акта виконують важливу практичну функцію. Вони допомагають розв'язувати складні завдання, які виникають насамперед на рівні правозастосування. З цього приводу наводяться відповідні розгорнуті пояснення. Центральне місце у роботі відведено презентації ознак адміністративного акта. У процесі виконання цього завдання широко використовуються здобутки західноєвропейських дослідників, а також окремі рішення судової влади для демонстрації обґрунтованості сформульованих висновків та рекомендацій.

У результаті проведеного дослідження автор доходить обґрунтованого висновку, що адміністративний акт має характеризуватися такими ознаками: 1) є рішенням; 2) приймається адміністративним органом; 3) спрямований на застосування/реалізацію норми публічного (адміністративного) права; 4) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав чи обов'язків для свого адресата (регулюючий характер); 5) має конкретно-індивідуальний характер; 6) характеризується зовнішньою спрямованістю дії.

Висновки. Ознаки адміністративного акта виконують конститутивну роль, допомагаючи розв'язувати різноманітні як теоретичні, так і практичні завдання. Ознаки адміністративного акта мають універсальний характер, тобто не залежать (не повинні залежати) від національних особливостей правового регулювання та уявлень про нього.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративні процедури, ознаки адміністративного акта, загальне розпорядження, публічне управління, публічна адміністрація.

¹ Уперше стаття опублікована у: Мельник Р.С. Конститутивні ознаки адміністративного акта: критика та аналіз. *Проблеми законності*. 2023. № 162. С. 93–115.

Мельник Роман,

*доктор юридичних наук,
професор, директор
Наукової школи
адміністративного
і німецького права
Університету імені
Максута Нарікбаєва
orcid.org/0000-0002-
3375-6117
r_melnik@kazguu.kz*

1. Вступ

Набуття чинності Законом України «Про адміністративну процедуру» (Про адміністративну процедуру) (далі – Закон) стало знаковою подією. Цей закон є однаковою мірою важливим як для сфери публічного, так і для сфери приватного права. Типовим прикладом тут може бути державна реєстрація прав на нерухомість, яка (реєстрація, або, точніше кажучи, адміністративний акт про реєстрацію прав на нерухомість) виступає обов'язковою умовою для виникнення такого (приватного) права (ст. 182 Цивільного кодексу України (Цивільний кодекс України)). З огляду на це кожен юрист, незалежно від свого фаху та сфери діяльності, має детально зрозуміти як концепцію цього законодавчого акта, так і його положення, насамперед ті, що стосуються сутності адміністративного акта та процедур його прийняття.

У попередніх публікаціях автор уже наголошував на тому, що для коректного застосування Закону необхідним є надзвичайно відповідальне ставлення до термінології, яка вжита у ньому: «У цьому випадку йдеться про те, що під час формулювання визначень часто не звертається увага на той факт, що дефініція насамперед розроблюється для того, аби забезпечити процес правозастосування. Інакше кажучи, дефініція виступає певним чином сполучною ланкою між нормативно-правовим актом та актом застосування права. Через розуміння шляхом читання дефініції змісту/сутності терміна, зафіксованого у законі, можна дати відповідь на питання, чи підходить він (термін) під ті або інші фактичні відносини, які мають бути врегульовані на підставі відповідного закону. Таким чином, неточні, поверхові дефініції заплутують правозастосовників і знижують ефективність їхньої діяльності» (Мельник, 2022, с. 5–16).

Визначення адміністративного акта, сформульоване у Законі, є неповним. Ця ситуація може бути вирішена або шляхом внесення змін до п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону (найкращий варіант), або шляхом наукового корегування, яке має здійснюватися у кожному конкретному випадку застосування відповідної норми Закону. Ми схильні погодитися з колегами, які вважають, що активне тлумачення закону може бути надійним та ефективним

способом вирішення правової проблеми, викликаній недосконалістю юридичної норми. Так, розмірковуючи про умови визнання неконституційним закону, вони наголошують, що спочатку необхідно переконатися, що відповідний недолік закону не можна виправити шляхом конституційно-конформного тлумачення (Окрема думка судді).

Подібний підхід доцільно застосовувати і до тих положень Закону, які страждають на свою недосконалість, шукаючи у такий спосіб вирішення відповідної проблеми. Проте для цього правозастосовники мають бути «озброєні» юридичною доктриною, яка, як відомо, є квазіджерелом права і може використовуватися для усунення прогалин у сфері правозастосування, обґрунтування рішення, що приймається (Загальне адміністративне право, 2023, с. 143–146).

2. Огляд літератури, присвяченої доктринальному визначенню категорії «адміністративний акт»

Аналіз вітчизняної адміністративно-правової літератури показує, що в українських учених відсутня єдність позицій щодо розуміння основних ознак адміністративного акта, що призводить, як наслідок, до існування надзвичайно розрізнених поглядів на це питання. У результаті у правозастосовників, які намагаються вирішити проблему недосконалості легального визначення адміністративного акта через звернення до юридичної доктрини, виникне ще більше складнощів, адже остання рясніє десятками визначень та підходів, у тому числі протилежних і суперечливих.

З огляду на викладене ми хотіли б ще раз наголосити на тому, що питання ознак адміністративного акта є конститутивним як для цього Закону, так і для відповідної адміністративної практики. Без наявності чіткого переліку таких ознак неможливо, з одного боку, провести відмежування адміністративного акта від інших видів юридичних актів публічної адміністрації, а з іншого – бути впевненим у тому, чи потрібно використовувати положення Закону, які стосуються процедури прийняття названого акта, під час розробки й видання того або іншого рішення, правова природа якого є неочевидною. В останньому випадку, наприклад, можна згадати про проблему розмежування адміністративного акта та політичного рішення, адміністративного акта та фактичної дії тощо.

Праці українських авторів, які вивчали питання адміністративного акта, можна умовно поділити на дві групи: 1) ті, які були надруковані до підготовки останнього проекту Закону про адміністративну процедуру (2019 р.) і 2) ті, які побачили світ після цієї події. Зрозуміло, що такий поділ дещо умовний, проте все одно він має право на існування і є важливим для розуміння тих процесів і тенденцій, які мають місце у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині. Пояснимо свою позицію більш докладно.

До моменту появи цього законопроекту доктрина адміністративного права формувалася переважно (були звичайно і винятки (Тимошук, 2010)) з посиланням на роботи радянських науковців і, відповідно, безвідносно до

його положень. Отримані у такий спосіб результати, якщо дивитися на них з позиції сьогодення, взагалі не мають жодної практичної користі, оскільки їхні автори фактично у перефразованому вигляді повторювали ідеї, розроблені під потреби тоталітарної держави та її управлінського апарату. Скажемо навіть більше: вони є небезпечними для сьогодення; усі ми маємо рішуче та безповоротно відмовитися від них, адже їх існування у новій «обгортці» створює підґрунтя для реваншистських настроїв та розмов у тих, хто «сумує» за тоталітарною державністю. На жаль, сучасна історія доводить, що такі підходи реально здатні перетворити ментально неміцну державу на агресора на чолі з новим диктатором.

Демократична та правова держава потребувала і потребує зовсім іншого публічного управління, орієнтованого насамперед на потреби й запити приватної особи. І це завдання має розв'язуватися за рахунок збалансованої концепції адміністративного акта, тобто такої, що враховує як публічні, так і приватні (індивідуальні) інтереси, а також узгоджується з принципами та положеннями Конституції, які визначають статус приватної особи у державі. Окрім цього, очевидно, що українська концепція адміністративного акта має враховувати і той величезний досвід, який напрацьовано у країнах сталої демократії та правової державності.

Розвиваючи останню тезу, наголосимо, що на рівні різноманітних європейських установ уже понад сорок років триває процес максимальної демократизації й наповнення ідеями пріоритетності прав людини усіх механізмів та інститутів публічного управління (Резолюція (77) 31). Виконання зазначеного завдання, поміж іншого, контролюється та корегується завдяки діяльності Європейського суду з прав людини, який здійснив потужний вплив, у тому числі й на доктрину європейського адміністративного права та, як наслідок, на доктрину і законодавство країн, що визнали його юрисдикцію.

З огляду на це українська наука адміністративного права, так чи інакше будучи заснованою на західноєвропейській доктрині, в якій, своєю чергою, центральне місце посідають роботи німецьких правників, має орієнтуватися на відповідні розробки. Ми не маємо створювати якийсь український погляд на адміністративний акт, що за своїми основними характеристиками буде відмінним від сучасних західноєвропейських стандартів. Ізрозуміло, що у цьому випадку ми маємо думати не лише про теорію. Більш проблемним питанням може стати національна практика видання адміністративних актів, яка у разі її неузгодженості з названими стандартами буде, зрештою, визнана помилковою Європейським судом з прав людини, а, можливо, і національними судами, якщо судді будуть «сповідувати» відповідні правові цінності та стандарти.

У розвиток ідеї про необхідність та неминучість конвергенції національної та західноєвропейської теорій адміністративного акта варто звернутися також і до роздумів проф. Крістофа Шьонбергера, який писав, що з початку 1980-х років минулого століття у межах Європейського Союзу комунітарне право

Спільнот починає у самих різноманітних формах впливати на традиційні адміністративно-правові системи держав-членів, перетворюючи їх, а також змушуючи тісніше, ніж це було до того, взаємодіяти між собою (Шёнбергер, 2012, с. 176). Іншими словами, йдеться про формування глобального, принаймні загальноєвропейського адміністративного права, і на ці процеси, зрозуміло, українська юридична спільнота повинна реагувати. Україна є частиною Європейської правової сім'ї і вона має жити за її правилами і стандартами. Викладене повною мірою стосується також і ознак адміністративного акта.

3. Результати та обговорення: критичний аналіз ознак адміністративного акта

Прийняття закону, на жаль, не викликало консолідації поглядів учених на питання ознак адміністративного акта. Окремі автори та великі творчі колективи, послуговуючись сучасною термінологією закону та відійшовши від схоластичних розмов про те, чи варто або не варто вживати дефініцію «адміністративний акт» у сучасній теорії, тим не менш у своїх доробках надто поверхово ставляться до виділення ознак адміністративного акта та їх аналізу. Нам не вдалося знайти жодної праці, в якій би акцентувалася увага на тому, що ознаки адміністративного акта є конститутивними, і саме з їх глибокого аналізу має розпочинатися дослідження цього інституту. Складається враження, що ознаки виділяються якимось «за звичкою», без чіткого розуміння для чого це робиться. Вчені не пояснюють своїм читачам, що ознаки адміністративного акта виконують важливу функцію у сфері правозастосування, що вони виступають дороговказом у пошуку відповіді на питання про правову природу того або іншого акта, виданого публічною адміністрацією; що саме крізь призму цих ознак адміністративний суд має давати оцінку можливості чи неможливості оскарження до суду відповідного рішення (дії, бездіяльності) публічної адміністрації, адже, як правило, лише адміністративні акти (тобто акти, які відповідають усьому переліку конститутивних ознак) можуть породжувати зміну правового статусу позивача, що й відкриває йому шлях до судового захисту.

Іншими словами, відсутність чіткого та одноманітного розуміння ознак адміністративного акта створює серйозні перешкоди у сфері правозастосування, викликає стан юридичної невизначеності, може провокувати порушення чи недотримання законодавства про адміністративні процедури.

Для того, аби продемонструвати окреслені вище проблеми, проаналізуємо деякі, так би мовити, новітні підходи до виділення ознак адміністративного акта, тобто ті, які побачили світ останніми роками.

Наприклад, у підручнику Загального адміністративного права, виданого у 2021 р. під редакцією В. Галунька та О. Правоторової, сформульовано такий перелік ознак адміністративного акта:

«1) є юридичним актом індивідуальної дії, адже ці акти стосуються конкретних осіб та їхніх відносин, а їх головною рисою є конкретність;

2) чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти;

3) розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері публічного адміністрування;

4) чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб;

5) виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, зумовлених цими актами;

6) можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушено;

7) ухвалюється суб'єктом публічної адміністрації в установленому (процедурному) порядку, порушення якого може призвести до недійсності адміністративного акта – це має бути суб'єкт, уповноважений на здійснення адміністративної влади (на відміну від влади політичної / представницької чи судової);

8) спрямований на створення, зміну чи припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб), тобто для адміністративного акта характерна зовнішня спрямованість його дії» (Адміністративне право України, 2021, с. 219–220).

Перелічені ознаки майже не розкриваються та не аналізуються. У цій, як і у інших роботах, про які буде йтися нижче, відсутні пояснення щодо змісту тієї або іншої ознаки; авторами не висвітлюються особливості прояву таких ознак та не надаються рекомендації щодо порядку користування ними у процесі пошуку відповіді на практичні питання.

Повертаючись до аналізу сформульованого вище переліку ознак, зазначимо таке. Перші п'ять ознак адміністративного акта є фактично однією, яка може бути сформульована як «конкретність адміністративного акта». Тому не було жодного сенсу у її розкладанні на п'ять елементів, бо кожен із них лише відображає той або інший прояв конкретності адміністративного акта. Водночас необхідно підкреслити, що конкретність адміністративного акта означає також і те, що такий акт може видаватися не лише щодо конкретної особи чи групи конкретних осіб (тобто тих, щодо яких суб'єкт публічної адміністрації володіє всією інформацією, як-то ППП чи найменування, адреса проживання чи реєстрації тощо), а й щодо групи осіб, яка може бути конкретизована лише у загальних рисах. У цьому випадку йдеться про так зване **загальне розпорядження** (Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht, 2017, S. 539–541), яке виступає окремим підвидом адміністративного акта, щодо якого вимога конкретності також виконується¹.

Таке розуміння названої ознаки адміністративного акта, на жаль, не враховане і законодавцем, оскільки у Законі у визначенні адміністративного акта називаються лише конкретні особи. Подібним чином (звужено) тлумачиться ця ознака і розробниками науково-практичного коментаря до Закону (Науково-практичний коментар, 2023, с. 31). У цій частині український Закон принципово відрізняється, наприклад, від німецького, в якому закріплено положення про

¹ Детальніше про це будемо говорити нижче.

те, що адміністративний акт може стосуватися або конкретного адресата, або осіб, які **можуть бути конкретизованими** (Verwaltungsverfahrensgesetz), тобто відмежованими від інших осіб на підставі окремих ознак чи обставин.

Шоста ознака, яка пов'язана з питанням оскарження адміністративного акта, взагалі не може міститися у цьому переліку, адже оскарження являє собою окрему адміністративну процедуру, яка носить факультативний характер і, таким чином, не стосується матеріального змісту адміністративного акта як такого.

Сьома ознака, загалом, є виправданою, проте у ній об'єднано два принципово різних аспекти: суб'єкт видання адміністративного акта та процедура його видання. Щодо суб'єкта видання, то про нього, дійсно, необхідно вести мову, оскільки адміністративний акт є інструментом діяльності саме суб'єктів публічного адміністрування (адміністративних органів), без наявності яких, відповідно, не може бути й адміністративного акта. Ті суб'єкти публічної влади, які на постійній або тимчасовій основі не виконують функції публічного управління (адміністрування), не можуть, як наслідок, видавати і адміністративний акт.

Що ж до процедури видання адміністративного акта, то вона як така не може бути конститутивною ознакою останнього, оскільки адміністративний акт буде наявним навіть у тому випадку, якщо цієї процедури не дотримано. За такої ситуації ми матимемо оспорюваний адміністративний акт. Крім цього, не акцентується увага і на тому, що не кожне порушення процедури призводить до «недійсності адміністративного акта», що вже неодноразово підтверджено і судовою практикою (Постанова Верховного Суду). Таким чином, процедура не стосується матеріального змісту адміністративного акта, вона лише супроводжує та впорядковує порядок його видання та виконує обслуговуючу функцію щодо останнього.

З останньою, восьмою ознакою адміністративного акта, можна погодитися, оскільки, дійсно, важливою характеристикою останнього є те, що він завжди носить зовнішній характер.

Інші автори, які опрацьовують цю проблематику, на відміну від своїх колег, результати роботи яких ми щойно проаналізували, взагалі ставляться до цього питання поверхово, обмежуючись виділенням лише трьох ознак адміністративного акта: приймається адміністративним органом, індивідуальність (конкретність) та зовнішня дія акта (Турчак, 2022). Жодних пояснень з приводу змісту наведених ознак не дається, і це, не зважаючи на те, що, виходячи з назви статті, вона мала б була присвячена саме аналізу ознак адміністративного акта. Проте цього, на жаль, не зроблено.

Дещо ширше, порівняно з попереднім ученим, на це питання дивиться А. Калімбет, який вважає, що до ознак адміністративного акта слід віднести: 1) індивідуальність; 2) разовість; 3) правомочність; 4) зовнішню дію (Калімбет, 2019, с. 55–56).

Надаючи стислу характеристику наведеним ознакам, науковець щодо першої з них робить ту саму помилку, на яку ми вже звертали увагу вище.

Індивідуальність – це не лише конкретна особа або конкретний випадок, а й конкретизована група адресатів адміністративного акта.

Ознака разовості, на наш погляд, є помилковою, оскільки загальні розпорядження, тобто особливий вид адміністративних актів, можуть діяти протягом значного часу і застосовуватися багато разів у тому числі й щодо однієї і тієї ж особи.

Досить несподіваною виглядає і ознака «правомочності», особливо з огляду на семантичне значення цього слова, за допомогою якого позначається «захищена законом можливість громадян чи юридичних осіб діяти певним чином у здійсненні належних їм прав, у тому числі користуватися матеріальними і духовними благами» (Правомочність). Тобто правомочність у контексті адміністративного акта означає наявність уповноваження на його видання відповідним суб'єктом. Інакше кажучи, правомочність характеризує не акт як такий, а суб'єкта його видання.

Подібний, обмежений у змістовому плані погляд на ознаки адміністративного акта, можна зустріти і у роботах інших науковців (Мельниченко, 2021, с. 61), які настільки мінімізують їх перелік, що запропоновані ними підходи взагалі не мають сенсу ані з наукової, ані з практичної точки зору.

4. Ознаки адміністративного акта та їх характеристика

Адміністративний акт, виступаючи універсальною категорією сучасного публічного управління, заснованого на положеннях конституції демократичної та правової держави, відповідно, наповнюється єдиним переліком ознак, кількість та зміст яких не залежать від особливостей національного правопорядку. Розглянемо їх перелік та зміст (Мельник, 2022, с. 261–269).

4.1. Рішення

Про «рішення» як ознаку адміністративного акта можна говорити у разі, коли адміністративний орган здійснює активні дії. Форми «рішення» адміністративного органу можуть бути різними: фізичні дії, видання наказу, внесення інформації до державного реєстру, усна вимога тощо. Визначальним буде те, що рішення має бути завершеним (закінченим) і мати вольовий, односторонній характер, тобто не являти собою рефлекторну дію (Пуделька, 2021, с. 40). Звичайно, найбільш поширеним видом рішення буде письмовий документ, підготовлений адміністративним органом та направлений (переданий) приватній особі для ознайомлення (виконання, використання тощо), що, однак, як було зазначено вище, не виключає існування рішення в інших формах (Подопригора, Мельник, 2022, с. 13–18). Головним тут є наявність діяльності (активності), яка породжується (продукується) адміністративним органом. Відповідно, можна стверджувати, що якщо адміністративний орган нічого не робить, не здійснює жодних дій (не діє), то в такому разі він «не створює» і адміністративний акт (крім випадків, коли він протиправно не діє).

Однак з описаних вище загальних правил (якщо адміністративний орган діє) можуть бути і винятки, зокрема, у випадках, які отримали назву «мовчазної

згоди» або «фіктивного адміністративного акта». Як приклад можна назвати положення ч. 6 ст. 4-1 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», де зазначено: «У разі якщо в установлених законом випадках суб'єкту господарювання не видано документа дозвільного характеру або не прийнято рішення про відмову у його видачі, через десять робочих днів з дня закінчення встановленого рядка для видачі або відмови у видачі документа дозвільного характеру суб'єкт господарювання має право провадити певні дії щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності» (Про дозвільну систему).

Таким чином, у наведеному прикладі «рішення» як такого не було, але адміністративний акт прийнято де-факто, оскільки у суб'єкта господарювання змінюється правовий статус і він отримує можливість провадити певні дії, дозвіл на здійснення яких запитувався у адміністративного органу. Інакше кажучи, наразі має місце «фіктивний сприяючий адміністративний акт».

Цікавим у цій частині може бути досвід Австрії, де склалася судова практика, відповідно до якої вважається, що навіть неформальні рішення (наприклад, у вигляді листа мера міста, адресованого певній особі) мають розглядатися як адміністративні акти, якщо за їх допомогою та з огляду на їх зміст відбувається регулювання відповідних відносин, учасниками яких є конкретні приватні особи, тобто якщо вони містять обов'язкові до виконання вимоги або встановлюють правовідносини (Квоста, 2015, с. 23–24).

Рішення, яке може бути віднесене до категорії адміністративного акта, має бути також видано в односторонньому порядку (Науково-практичний коментар, 2023, с. 32), тобто без узгодження його змісту з адресатом. Це, звісно, не виключає певної ролі приватної особи у цій сфері, але така роль у будь-якому разі не буде обмежувати право адміністративного органу на самостійне визначення змісту адміністративного акта. Так, наприклад, для отримання ліцензії приватна особа має звернутися з відповідною заявою та необхідними документами до адміністративного органу, тобто вона є ініціатором початку процедури підготовки та видання адміністративного акта. Однак на цьому її вплив на адміністративний орган закінчується. Остаточне рішення за цією заявою вже буде прийнято адміністративним органом самостійно. Додатково зазначимо, що односторонність не означає свавілля адміністративного органу, оскільки таке рішення завжди має прийматися у межах закону, тобто бути законним з формальної та матеріальної точок зору.

Односторонній характер рішення відрізняє адміністративний акт від адміністративного договору, який є двостороннім рішенням; його зміст погоджується сторонами перед укладанням (підписанням).

У розвиток викладеного хочемо звернути увагу на той факт, що український законодавець у визначенні адміністративного акта вживає слово «рішення», що додатково підкреслює обґрунтованість викладеної вище інформації та можливість використання подібного підходу в українських реаліях. Разом

із тим зазначимо, що поряд з рішенням у згаданому визначенні йдеться також і про «юридичну значиму дію». У зв'язку з чим виникає запитання, що має розумітися під такою дією і чим вона відрізняється від рішення. У науково-практичному коментарі до Закону з цього приводу зазначається: «До адміністративних актів належать не лише рішення, але й «юридично значущі дії». У теорії адміністративного права їх зазвичай виділяли як одну з правових форм діяльності публічної адміністрації. До таких дій, наприклад, відносять державну реєстрацію фізичної особи-підприємця тощо» (Науково-практичний коментар, 2023, с. 32).

Хочемо наголосити, що такий підхід є явно застарілим і таким, що абсолютно не відповідає сучасній доктрині адміністративного права. Як укладачі Закону, так і автори коментаря до нього, на жаль, продовжують перебувати (принаймні у цій частині) на неорадянських позиціях, оскільки послуговуються термінологією, яка була розроблена радянськими вченими. Саме останні увели у правовий обіг як категорію «правові форми діяльності апарату управління» (Пахомов, 1962, с. 88), так і поняття «юридично значущі дії» (Проблемы теории государства и права, 1987, с. 39). Хотілося б нагадати, що усе це було зроблено тоді, аби відмежувати радянську доктрину адміністративного права від західноєвропейської. Одним зі способів розв'язання цього завдання стало розроблення і введення у правовий обіг «суто радянської» термінології. Так, західноєвропейська категорія «інструменти публічного управління» була замінена поняттям «правові форми управління (діяльності)»; «адміністративний акт» заміщений дефініцією «індивідуальні акти управління» і т.п.

З огляду на це, на наш погляд, немає жодного ані теоретичного, ані практичного сенсу для існування у національному законодавстві категорії «юридично значущі дії», що є очевидним юридичним рудиментом. Усі юридично значущі дії являють собою ніщо інше як рішення (у широкому розумінні), яке приймається адміністративним органом. Таким чином, необхідною стає зміна актуального визначення адміністративного акта, в якому має залишитися лише слово «рішення»; словосполучення «юридично значуща дія» доцільно з нього виключити. Альтернативним може бути підхід, використаний німецьким законодавцем, який у названому вище законі для характеристики адміністративного акта використовує таку формулу: «рішення, дія або будь-який інший власний захід».

4.2. Рішення, яке приймається адміністративним органом

Адміністративний акт може бути виданий лише представником публічної влади, який виконує публічні (державні) завдання/функції виконавського типу (Загальне адміністративне право, 2023, с. 40), зокрема і суб'єктом делегованих повноважень – суб'єктом публічного управління. Для позначення цих суб'єктів український законодавець вирішив використати традиційний для західноєвропейської правової доктрини термін «**адміністративний орган**», під яким у п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону розуміються: «орган виконавчої влади, орган влади

Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадова особа, інший суб'єкт, який відповідно до закону уповноважений здійснювати функції публічної адміністрації».

Аналізуючи таку ознаку, слід звернути увагу на декілька проблемних аспектів, які є практично важливими, а тому потребують окремого аналізу.

По-перше, органи виконавчої влади (принаймні окремі з них) уповноважені виконувати як управлінські, так і політичні функції. У межах реалізації останніх адміністративні акти видаватися не можуть (Загальне адміністративне право, 2023, с. 42–44). Тому, ведучи мову про органи виконавчої влади у контексті видання ними адміністративних актів, завжди треба пам'ятати, що останні мають діяти не як суб'єкти політичної, а як суб'єкти управлінської діяльності.

По-друге, вбачається необхідним також розмежування таких категорій, як «посадова особа – керівник чи працівник органу публічної влади» і «посадова особа, яка не перебуває у складі органу публічної влади», тобто діє як самостійний суб'єкт без юридично-організаційної прив'язки до органу влади (наприклад, державний реєстратор).

По-третє, окремо слід наголосити на тому, що посадова особа, яка не перебуває на публічній службі (наприклад, знаходиться у відпустці), не може бути суб'єктом видання адміністративного акта.

По-четверте, приватна особа не може бути суб'єктом видання адміністративного акта, за винятком випадків, коли їй делеговані окремі владні повноваження.

Яскравим прикладом тут може бути громадський мисливський інспектор, тобто громадянин України, який на підставі рішення керівника структурного підрозділу з питань мисливського господарства та полювання Держлісагентства або його територіального органу наділяється правом перевіряти документи на право полювання та добування мисливських тварин в інших цілях, зупиняти транспортні (плавучі) засоби й проводити їх огляд та огляд речей, знарядь полювання, добутої продукції та інших предметів тощо (Про затвердження Положення). У частині виконання таких власних функцій громадянин – громадський інспектор набуває властивостей адміністративного органу.

4.3. Рішення, пов'язане із застосуванням норми публічного (адміністративного) права

Адміністративний акт являє собою офіційне рішення, прийняте від імені адміністративного органу і засноване на нормах публічного (адміністративного) права. У зв'язку з цим рішення адміністративних органів, в основі яких лежать норми не адміністративного, а, скажімо, цивільного права (наприклад, договір про купівлю меблів для забезпечення функціонування органу влади), не можуть визнаватись адміністративними актами. Відповіді на запитання, на нормах публічного (адміністративного) чи приватного права засноване те чи інше рішення адміністративного органу, допоможуть теорії розмежування публічного та приватного права (Загальне адміністративне право, 2023, с. 72–81).

4.4. Юридичні наслідки у вигляді встановлення прав або обов'язків для адресата (регулювання)

Прийняття адміністративного акта супроводжується настанням правових наслідків, які мають обов'язковий (зобов'язуючий) характер для його адресата. Названі наслідки виникають у разі, якщо права адресата адміністративного акта безпосередньо встановлюються, змінюються, скасовуються, відмовляється у їх реалізації або на нього покладаються обов'язки, обмеження. Таким чином, адміністративний акт викликає певний юридичний ефект, що змінює (позитивно чи негативно) первісний правовий статус адресата.

У правозастосовній практиці можуть виникати труднощі стосовно встановлення правової природи дій поліції, пов'язаних, наприклад, із застосуванням сили (гумових кийків) до учасників заворушень. Виникає питання: застосування сили – це адміністративний акт чи адміністративна дія? Чи здійснюється у цьому випадку регулювання?

Відповідь на це питання є принциповою з двох основних позицій: по-перше, з метою уточнення можливості/неможливості застосування положень Закону, які стосуються порядку видання адміністративного акта щодо цієї ситуації; по-друге, для правильного визначення виду позову, за допомогою якого можна оскаржити в порядку адміністративного судочинства цю дію/акт працівника поліції.

У національній судовій практиці та юридичній доктрині сформульоване вище питання залишається без відповіді, тому доцільно звернутися до німецького досвіду. Панівна думка в німецькій літературі та постійна судова практика виходять з того, що застосування сили поліцією містить у собі конклюдентну вимогу «перенеси цей удар як правомірний державний примус». Інакше кажучи, у цьому випадку можна вести мову про покладання на приватну особу певних зобов'язань. Отже, і поліцейські примусові заходи слід класифікувати як адміністративні акти, що відкриває шлях до того ж судового захисту, що й від усіх інших адміністративних актів (Пуделька, 42).

Наш погляд, немає перешкод для використання такого підходу в національній теорії та практиці правозастосування для оцінки правової природи примусових дій працівників поліції, визнаючи їх адміністративними актами.

4.5. Конкретно-індивідуальний характер

Адміністративний акт завжди спрямовано на регулювання окремого, конкретного випадку, учасником якого є чітко визначена індивідуальна особа, тобто такий акт є конкретно-індивідуальним (Maurer, 2004, с. 190). Цим він відрізняється від нормативного правового акта (абстрактно-загальний акт), призначення якого – врегулювати необмежену кількість випадків щодо необмеженої кількості осіб.

Конкретно-індивідуальний характер адміністративного акта не означає, що такий акт стосується лише однієї людини. Він також може визначати права та обов'язки групи осіб, однак необхідно, щоб ця група з високим ступенем точності могла бути індивідуалізована (визначена) до моменту видання такого

акта (Коре-Перконе, 2015, с. 49). Такі акти (загальні розпорядження), як було зазначено вище, вважаються підвидом адміністративного акта.

Загальне розпорядження може стосуватися як регулювання поведінки групи людей (**персональне загальне розпорядження**), так і питань: 1) визначення / встановлення публічно-правового статусу речі чи 2) користування нею із боку суспільства (**речове загальне розпорядження**). У першому випадку, наприклад, йдеться про визначення статусу дороги як пішохідної чи доступної для машин чи статусу зелених насаджень як парку. У другому випадку йдеться про загальні розпорядження, за допомогою яких визначається порядок користування приватними особами об'єктами міської інфраструктури – басейнами, музеями, дитячими садками тощо. До цього виду також належать дорожні знаки (Кесслер, 2021, с. 101–102).

За своїм юридичним характером загальне розпорядження, таким чином, є конкретно-загальним, тобто, повторюємо, спрямоване 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.

Прикладами загальних розпоряджень є рішення: 1) про примусове припинення зібрання, яке втратило мирний характер; 2) про заборону руху транспортних засобів на окремій ділянці автомобільної дороги з огляду на небезпеку руйнування будівлі; 3) про заборону продажу алкогольних напоїв у магазинах міста «П.» з 22.00 до 10.00 год.

У наведених прикладах регулювання є загальним, оскільки така заборона (припис) спрямована на велику кількість осіб, які, однак, можуть бути досить чітко визначені (учасники зборів; водії, які проїжджають повз аварійну будівлю; власники продуктових магазинів на території міста «П») і одночасно конкретним (оскільки обмеження стосується чітко визначеного дня та місця проведення конкретних зборів, конкретної ділянки дороги, конкретної групи товарів (алкоголь) у конкретному місці), що й дає змогу розглядати заборону як адміністративний акт (загальне розпорядження).

Таким чином, визначальною ознакою адміністративного акта є не конкретність суб'єкта, на якого спрямована його дія, а насамперед конкретність предмета регулювання (Maurer, 2004, с. 195).

4.6. Зовнішня спрямованість дії

Важливим є й той факт, що адміністративний акт завжди має зовнішню спрямованість, тобто він стосується осіб, організаційно не пов'язаних з адміністративним органом, який його видав. Адресатом цього виду акта завжди є приватна особа. «Випадкова зовнішня дія ще не кваліфікує рішення як адміністративний акт – необхідна саме фінальна спрямованість рішення на зовнішню дію. Адміністративний орган повинен мати чіткий намір щодо виникнення зовнішньої дії» (Maurer, 2004, с. 209).

Рішення адміністративного органу, що стосуються його службовців або організації функціонування органу, адміністративними актами не є. Вони

вважаються **службовими розпорядженнями**. За допомогою службових розпоряджень може здійснюватись обмін інформацією між адміністративними органами, а також керівництвом ними з боку вищих за ієрархічним становищем органів чи посадових осіб.

Разом із тим важливо зазначити, що іноді службові розпорядження все ж таки можуть мати зовнішні наслідки, що перетворює їх на адміністративний акт. Адміністративними актами будуть вважатися такі організаційні акти, які позбавляють приватних осіб можливості користуватися так званими публічними установами (наприклад, закриття шкіл, дитячих садків, цвинтарів тощо). Ці організаційні рішення безпосередньо впливають на основні права індивіда, тому можна говорити про їх зовнішній вплив та, відповідно, відносити до адміністративних актів (Коре-Перконе, 2015, с. 53).

Рішення адміністративного органу буде вважатися зовнішнім, тобто належатиме до адміністративних актів, і в тому випадку, якщо воно буде спрямоване на публічного службовця, викликаючи для нього певні юридичні наслідки в частині його правового статусу як державного службовця, обмежуючи право на державну службу. У такому разі йдеться про рішення, пов'язані зі звільненням державного службовця з посади; про притягнення до дисциплінарної відповідальності тощо. У таких ситуаціях державний службовець має розглядатися не як елемент системи суб'єкта публічного управління, а як самостійний суб'єкт правовідносин.

У цьому плані корисний та цікавий досвід європейських країн, наприклад, Латвії. Так, Адміністративно-процесуальний кодекс Латвії передбачає виняток, зокрема, щодо «особливо підпорядкованих установі осіб», які більше за інших мають підкорятися правилам внутрішнього розпорядку та службовим вказівкам. Верховний Суд Латвії визнав особливо підлеглими установі особами: чиновників, військовослужбовців, суддів, школярів та студентів, користувачів громадських установ (наприклад, музеїв, бібліотек, басейнів тощо), осіб, переданих на примусове лікування чи засуджених. В Адміністративно-процесуальному законі Латвії щодо вищезгаданої групи осіб зазначено, що адміністративний акт – це також рішення про встановлення, зміну, припинення правового статусу посадової особи, дисциплінарне покарання такої особи, а також інше рішення, якщо вона суттєво обмежує права людини, посадової чи особливо підпорядкованої установі особи. Такі рішення вважаються адміністративними актами, оскільки суттєво зачіпають правовий статус та правові інтереси відповідних осіб. Це означає, що вони впливають на відповідну особу не тільки як на співробітника установи, а й як на особу, отже, здійснюють на неї зовнішній вплив (Коре-Перконе, 2015, с. 51).

Отже, для адміністративного акта характерною є одночасна наявність таких ознак:

- 1) є рішенням;
- 2) приймається адміністративним органом;

- 3) спрямований на застосування/реалізацію норми публічного (адміністративного) права;
- 4) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав чи обов'язків для свого адресата (регулюючий характер);
- 5) має конкретно-індивідуальний характер;
- 6) характеризується зовнішньою спрямованістю дії (Мельник, 2022, с. 269; Дикамбаєва, 2015, с. 37–45; Коре-Перконе, 2015, с. 48.).

5. Висновки

Проведений аналіз свідчить про наявність суттєвих доктринальних проблем у сфері розуміння сутності та основних ознак адміністративного акта. Більшість наявних наукових доробок наповнена лише поверховим вивченням такої проблематики. Автори часто продовжують послуговуватися для формулювання власних висновків роботами радянських учених, намагаючись «пристосувати» відповідні положення під вимоги чинного законодавства. Усе це, як наслідок, призводить до виникнення незграбних теоретичних конструкцій, які лише заважають пізнанню інституту адміністративного акта, викликають нерозуміння у мислячих читачів та формують у практиків думку, що наука не може дати відповіді на виклики у сфері правозастосування. На жаль, такий тренд спостерігається вже досить давно, і він може бути підтверджений, зокрема, майже повною відсутністю посилань на наукові праці у рішеннях українських судів, на противагу, наприклад, німецьким, де цитування наукової літератури трапляється майже у кожному судовому рішенні, постановленому вищими (федеральними) судами (Mann, 2021, S. 312).

Звичайно, це пов'язано не завжди з низькою якістю наукових робіт. У цій частині, напевно, треба зазначити й те, що і самі судді не готові або не дуже хочуть витрачати час на відшукування на сторінках наукової літератури додаткових аргументів для обґрунтування власної позиції у справі. Окреслена проблема, без сумніву, є різновекторною і вимагає комплексного підходу до її вирішення.

Повертаючись до предмета цієї статті, необхідно ще раз наголосити на тому, що ознаки адміністративного акта виконують конститутивну роль, допомагаючи вирішувати різноманітні як теоретичні, так і практичні проблеми. Ознаки адміністративного акта мають універсальний характер, тобто не залежать (не повинні залежати) від національних особливостей правового регулювання та уявлень про нього.

Ознаки адміністративного акта, які були сформульовані вище, безумовно, мають бути додатково перевірені й виважені українською юридичною доктриною та практикою, і ми сподіваємося, що наша стаття допоможе колегам у реалізації цього завдання.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 р. № 2073-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 49. Ст. 2675.

2. Цивільний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356.
3. Мельник Р. С. Термінологічні проблеми Закону України «Про адміністративну процедуру». *Адміністративне право і процес*. 2022. № 4. С. 5–16.
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Лемака В. В. стосовно рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020_2.pdf
5. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2023.
6. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. Київ : «Конус-Ю», 2010.
7. Резолюція (77) 31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року; Рекомендація № R (80) 2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р.
8. Шёнбергер К. Административно-правовая компаративистика: особенности, методы и история. *ДПП ИМП*. 2012. № 2.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько, П. Діхтієвський, О. Кузьменко та ін. ; за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 4-те вид. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021.
10. Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, C.H. Beck, 2017.
11. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адміністративну процедуру» / авт. кол.: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін. ; за заг. ред. Тимошука В.П. Київ, 2023.
12. *Verwaltungsverfahrensgesetz*. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
13. Постанова Верховного Суду від 18 січня 2023 р. у справі № 826/10888/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108541239>
14. Турчак А. М. Поняття та основні ознаки адміністративного акта: аналіз сучасної адміністративно-правової літератури. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія «Право, публічне управління та адміністрування»*. 2022. № 4.
15. Калімбет А. Л. Поняття та ознаки адміністративних актів, вимоги до адміністративних актів. *Правове життя сучасної України* : матер. Міжнар. наук.-практ. конф. у 2 т. (м. Одеса, 17 травня 2019 р.) / відп. ред. Г. О. Ульянова. Одеса : ВД «Гельветика», 2019. Т. 2. С. 55–56.
16. Правомочність. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Правомочність>
17. Мельниченко Б. Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. 2021. Т. 32 (71). № 1.
18. Мельник Р. С. Общее административное право Республики Казахстан : учебник. В 3 т. Алматы : ЛЕМ, 2022. Том первый: Введение в теорию.
19. Пуделька Й. Административное право Германии. Т. 1 : Право административных процедур. Общее административное право. Инфотропик Медиа, 2021.
20. Подопригора Р. А., Мельник Р. С. Формы административных актов. *Zanger*. 2022. № 3. С. 13–18.
21. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.
22. Квоста П. Предпосылки (официального) административного акта в Австрии. Ежегодник публичного права 2016: Административный акт: Инфотропик Медиа, 2015. С. 23–24.
23. Пахомов И. М. Радянське адміністративне право. Загальна частина : підручник. Львів : Вид-во Львівського ун-ту, 1962. 294 с.

24. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С.С. Алексеева. М. : Юрид. лит., 1987. 448 с.
25. Загальне адміністративне право : підручник / за заг. ред. Р. С. Мельника. 2-ге вид. Одеса : Вид. дім «Гельветика», 2023.
26. Про затвердження Положення про громадських мисливських інспекторів : наказ Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України від 25 листопада 2022 р. № 505. *Офіційний вісник України*. 2023. № 6. Ст. 534.
27. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht. München : C. H. Beck, 2004.
28. Коре-Перконе К. Ознаки адміністративного акта: у розумінні Адміністративно-процесуального закону Латвії та практики судів. Щорічник публічного права 2016: Адміністративний акт. Інфотропик Медіа, 2015.
29. Кесслер В. Общие распоряжения административных органов. Ежегодник публичного права 2021: Инструменты действий административных органов: Инфотропик Медиа, 2021.
30. Дикамбаева К. Правовая природа административного акта и его содержание. Ежегодник публичного права 2016: Административный акт: Инфотропик Медиа, 2015. С. 37–45.
31. Mann T., Melnyk R. (Hg.) Funktionsbedingungen der Dritten Gewalt. Universitätsverlag Göttingen. 2021. 617 s.

References:

1. Pro administrativnu proceduru: Zakon Ukraini vid 17 lyutogo 2022 r. № 2073-IX. *Oficijnij visnik Ukraini*. 2022. № 49. St. 2675.
2. Civil'nij kodeks Ukraini. Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraini. 2003. №№ 40–44. St. 356.
3. Mel'nik R.S. (2022). Terminologichni problemi Zakonu Ukraini «Pro administrativnu proceduru». *Administrativne pravo i proces*. № 4. S. 5–16.
4. Okrema dumka suddi Konstitucijnogo Sudu Ukraini Lemaka V.V. stosovno rishennya u spravi za konstitucijnim podannyam 47 narodnih deputativ Ukraini shchodo vidpovidnosti Konstituciyi Ukraini (konstitucijnosti) okremih polozhen' Zakonu Ukraini «Pro zapobigannya korupciyi», Kriminal'nogo kodeksu Ukraini vid 27 zhovtnya 2020 r. № 13-r/2020. Retrieved from: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020_2.pdf
5. Zagal'ne administrativne pravo: pidruchnik / za zag. red. R. S. Mel'nika. 2-ge vid. Odessa : Vid. dim «Gel'vetika», 2023.
6. Timoshchuk, V. P. (2010). Administrativni akti: procedura priinyattya ta pripinennya diyi: monografiya. Kyiv : «Konus-Yu».
7. Rezolyuciya (77) 31 Komitetu ministriv Radi Evropi derzhavam-chlenam pro zahist osobi vidnosno aktiv administrativnih organiv vid 28 veresnya 1977 roku ; Rekomendaciya № R (80) 2 Komitetu ministriv Radi Evropi derzhavam-chlenam shchodo zdiysnennya diskrecijnih povnovazhen' administrativnimi organami vid 11 bereznya 1980 r.
8. Shyonberger K. (2012). Administrativno-pravovaya komparativistika: osobennosti, metody i istoriya. *DPP IMP*. № 2.
9. Administrativne pravo Ukraini. Povnij kurs: pidruchnik / V. Galun'ko, P. Dihtievs'kij, O. Kuz'menko ta in.; za red. V. Galun'ka, O. Pravotorovoyi. 4-te vid. Herson: OLDI-PLYuS, 2021.
10. Wolff/Bachof/Stober/Kluth Verwaltungsrecht I, 13. Auflage, C.H. Beck, 2017.
11. Naukovo-praktichnij komentar do Zakonu Ukraini «Pro administrativnu proceduru» / avt. kol.: Andrijko O.F., Bevzenko V.M. ta in.; za zag. red. Timoshchuka V. P. Kyiv, 2023.
12. Verwaltungsverfahrensgesetz. Retrieved from: <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
13. Postanova Verhovnogo Sudu vid 18 sichnya 2023 r. u spravi № 826/10888/18. Retrieved from: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/108541239>

14. Turchak, A. M. (2022). Ponyattya ta osnovni oznaki administrativnogo aktu: analiz suchasnoï administrativno-pravovoyi literaturi. *Problemi suchasnih transformacij. Seriya «Pravo, publichne upravlinnya ta administruvannya»*. № 4.
15. Kalimbet, A.L. (2019). Ponyattya ta oznaki administrativnih aktiv, vimogi do administrativnih aktiv. Pravove zhittya suchasnoyi Ukraini : u 2 t.: mater. Mizhnar. nauk.-prakt. konf. (m. Odesa, 17 travnya 2019 r.) / vidp. red. G. O. Ul'yanova. Odesa : VD «Gel'vetika». T. 2. S. 55–56.
16. Pravomochnist'. Retrieved from: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Pravomochnist'>
17. Mel'nichenko, B. B. (2021). Administrativnij akt yak osnovna forma publichnogo upravlinnya. *Vcheni zapiski TNU imeni V. I. Vernads'kogo. Seriya «Yuridichni nauki»*. T. 32 (71). № 1.
18. Mel'nik, R.S. (2022). Obshchee administrativnoe pravo Respubliki Kazahstan: uchebnik: v 3 t. Almaty: LEM, Tom pervyj: Vvedenie v teoriyu.
19. Pudel'ka, J. (2021). Administrativnoe pravo Germanii. T. 1: Pravo administrativnyh procedur. Obshchee administrativnoe pravo. Infotropik Media.
20. Podoprigora, R.A., Mel'nik, R.S. (2022). Formy administrativnyh aktov. *Zanger*. № 3. S. 13–18.
21. Pro dozvil'nu sistemu u sferi gospodars'koyi diyal'nosti: Zakon Ukraini. *Vidomosti Verhovnoyi Radi Ukraini*. 2005. № 48. St. 483.
22. Kvosta, P. (2015). Predposylki (oficial'nogo) administrativnogo akta v Avstrii. *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt: Infotropik Media*, S. 23–24.
23. Pahomov, I.M. (1962). Radyans'ke administrativne pravo. Zagal'na chastina: pidruchnik. L'viv: Vid-vo L'vivs'kogo un-tu, 294 s.
24. Problemy teorii gosudarstva i prava: uchebnik / Pod red. S.S. Alekseeva. M.: Yurid. lit., 1987. 448 s.
25. Zagal'ne administrativne pravo: pidruchnik / za zag. red. R.S. Mel'nika. 2-ge vid. Odesa : Vid. dim «Gel'vetika», 2023.
26. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro gromads'kih mislivs'kih inspektoriv: nakaz Ministerstva zahistu dovkilliya ta prirodnih resursiv Ukraini vid 25 listopada 2022 r. № 505. Oficijnij visnik Ukraini. 2023. № 6. St. 534.
27. Maurer, H. (2004). Allgemeines Verwaltungsrecht. München: C. H. Beck.
28. Kore-Perkone, K. (2015). Oznaki administrativnogo akta: u rozuminni Administrativno-procesual'nogo zakonu Latvii ta praktiki sudiv. *Shchorichnik publichnogo prava 2016: Administrativnij akt. Infotropik Media*.
29. Kessler, V. (2021). Obshchie rasporyazheniya administrativnyh organov. *Ezhegodnik publichnogo prava 2021: Instrumenty dejstvij administrativnyh organov: Infotropik Media*.
30. Dikambaeva, K. (2015). Pravovaya priroda administrativnogo akta i ego sodержanie. *Ezhegodnik publichnogo prava 2016: Administrativnyj akt: Infotropik Media*. S. 37–45.
31. Mann T., Melnyk R. (Hg.) Funktionsbedingungen der Dritten Gewalt. Universitätsverlag Göttingen. 2021. 617 s.

CONSTITUTIVE FEATURES OF ADMINISTRATIVE ACTS: CRITICISM AND ANALYSIS

Roman Melnyk,

Doctor in Jurisprudence, Professor, Head

Scientific School of Administrative and German Law of Maqсут Narikbayev KAZGUU University

<https://orcid.org/0000-0002-3375-6117>

r_melnik@kazguu.kz

The relevance of the topic has been determined by the entry into force of the Law of Ukraine “On Administrative Procedure”. The article is aimed at analyzing the approaches on understanding the features of an administrative act existing in Ukrainian legal doctrine and formulating recommendations oriented on building their universal system. Various methods of scientific cognition, including comparative and legal, systematic and structural, analysis, synthesis, and others constitute the research methodology. It makes it possible to systematically and consistently solve scientific problems, to study and compare the standpoints of scholars, the provisions of legal acts of the relevant countries, caselaw and to formulate the author’s conclusions.

A number of systematic problems related to the incorrect understanding of the essence and features of administrative acts has been revealed in the research process. This situation, according to the author’s opinion, is largely related to the imperfection of legal definition of an administrative act, which was enshrined in the Law of Ukraine «On Administrative Procedure». Further analysis of the works of Ukrainian authors has demonstrated that in order to formulate relevant scientific provisions they in the vast majority use the results of Soviet authors. According to the author, such an approach is wrong; it blocks the development of modern, practically oriented concepts and conclusions. The author of the article has separately emphasized the fact that the features of an administrative act perform very important practical function. They help to solve comprehensive objectives primarily arising at the legal enforcement level. The author provides relevant detailed explanations on this matter. The article’s center of attention is the detailed presentation of the features of an administrative act. While performing this objective, the author has widely used the achievements of Western European authors, as well as refers to certain decisions of the judicial power to demonstrate the validity of the formulated conclusions and recommendations.

As a result of the conducted research, the author comes to a sound conclusion that an administrative act should be characterized by the following features: 1) it represents a decision; 2) it is taken by an administrative agency; 3) it is oriented on the application/implementation of the norms of public (administrative) law; 4) it causes legal consequences in the form of establishing the rights or obligations for its addressee (regulatory nature); 5) it has a concrete and individual character; 6) it is characterized by an external orientation of the action.

Conclusions. *The features of an administrative act play a constitutive role by helping to solve various theoretical and practical problems. The features of an administrative act are universal in nature. It means that they do not depend (should not depend) on the national peculiarities of legal regulation and ideas about it. Ukrainian authors must be extremely responsible while formulating their own conclusions in regard to those categories and provisions having a supranational nature.*

Key words: *administrative act, administrative procedures, features of an administrative act, general instruction, public management, public administration.*