

Д. Г. Пріхніч

аспірант

Київського національного університету інтелектуальної власності та права
<https://orcid.org/0009-0003-1268-6361>

АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ ТА ФАКТИЧНА ДІЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

У статті розглянуто адміністративний акт і фактичну дію як взаємозалежні інструменти правового регулювання у сфері продовольчої безпеки. Адміністративний акт подано як юридично значуще рішення індивідуального характеру, що ухвалюється публічним органом у межах компетенції з метою врегулювання конкретної справи що безпосередньо змінює правовий статус осіб. Натомість фактична дія це зовнішньо виражена адміністративна діяльність, яка не створює, не змінює та не припиняє правовідносин, однак є необхідною для реалізації публічного адміністрування. Обидва елементи функціонують у межах публічного адміністрування, виконуючи взаємодоповнюючі функції: адміністративний акт — як правовий інструмент, фактична дія як організаційний засіб. У статті висвітлено, що адміністративні акти мають односторонній владний характер, індивідуальну спрямованість, ухвалюються відповідно до визначених процедур і можуть бути оскаржені у разі порушення прав. Фактичні дії, не потребують ухвалення формального рішення, не мають примусового характеру, але є обов'язковими за змістом для адміністративних органів а певних випадках і для приватних осіб. Ухвалення такого адміністративного акта зумовлює низку фактичних дій, зокрема ведення документації, здійснення перевірок, інвентаризацію дій, які не є самостійними організаційними актами, які забезпечують формування усіх необхідних умов для видання адміністративного акту. У межах правового аналізу зроблено висновок, що адміністративні акти та фактичні дії мають різну правову природу, але є однаково необхідними для забезпечення ефективності публічного адміністрування. Разом вони утворюють цілісну модель адміністративна-правового регулювання, що дозволяє досягати балансу між правовими та організаційними засобами публічно адміністрування.

Ключові слова: адміністративний акт, владні повноваження, документування, компетенція, контроль, облік, продовольча безпека, правове регулювання, правовий статус, публічне управління, реалізація, регулювання, сервісне адміністрування, суб'єкт господарювання, фактична дія, юридична сила.

Вступ. У сучасних умовах глобальних викликів у сфері безпеки, екології та продовольства публічного адміністрування аграрного сектору набуває дедалі більшого значення. Забезпечення стабільного функціонування системи продовольчої безпеки потребує наявності ефективних правових механізмів, які б не лише врегульовували відносини між адміністративними органами та суб'єктами господарювання, а й дозволяли здійснювати дієвий контроль з боку публічної адміністрації. Одним з таких механізмів є адміністративні акти, що встановлюють змінюючи припиняють конкретні адміністративно правові відносини.

Проблематика ефективного адміністративна-правового регулювання у сфері продовольчої безпеки пов'язана з необхідністю балансування між формальним законодавчим підходом і практичними адміністративними діями. Адміністративні акти, хоч і є офіційним виявом волі держави, без належної організаційної підтримки залишаються декларативними. Фактичні дії, своєю чергою, не мають самостійної правової сили, але є найбільш вживаним інструментом щодо забезпечення реалізації адміністративних рішень. Проблема виникає в умовах, коли в юридичній практиці відсутнє належне розмежування й регламентація таких

дій. Це може призводити до правової невизначеності, зловживань або недостатньої ефективності контролю за продовольчими ресурсами. Саме тому необхідним є системний науковий аналіз обох категорій як взаємодоповнюючих елементів публічного адміністрування.

Актуальність обраної теми зумовлена також прийняттям в Україні новітнього законодавства, зокрема Закону 'Про адміністративну процедуру', де вперше на законодавчому рівні врегульовано поняття адміністративного акта. Це створює сприятливі умови для впровадження стандартів правової визначеності, прозорості та ефективності у сфері взаємодії між державою і громадянами чи підприємствами. У той же час, категорія фактичних дій залишається здебільшого доктринальною і практичною, що не виключає її значущості. Їх правильне тлумачення і застосування сприяє формуванню відповідальної та результативної моделі державного управління.

У межах продовольчої безпеки адміністративні акти часто реалізуються через систему контролю, за кількістю та якістю харчових продуктів. Їх виконання неможливе без щоденної практики фіксації, перевірок, інвентаризацій, як фактичних дій, які, хоч і не мають юридичного статусу, забезпечують ефективність реалізації політики держави. Таке співвідношення організаційного рівня діяльності демонструє глибоку взаємозалежність обох форм. Це, в свою чергу, вимагає формування уніфікованого підходу до їх класифікації, юридичного тлумачення та правозастосування. Саме через призму взаємодії адміністративного акта та фактичної дії варто досліджувати ефективність правового впливу у зазначеній сфері.

Огляд останніх досліджень. Питанням правового регулювання продовольчої безпеки була приділена увага вчених різних галузей права. Зокрема, А. Берлач, Є. Білоусова, В. Галунько, П. Діхтієвський, В. Фелика, Г. Воржевітіна, Т. Курман, С. Лушпаєв, Б. Мельниченко, О. Муза, А.-М. Ольховської, Л. Півненко, Ю. Пустовіт та ін.

Мета статті полягає в тому щоб на основі природного права, теорії права теорія адміністративного права та чинного законодавства та наукових доктрин проаналізувати адміністративні акти та фактичні дії як інструменти правового регулювання продовольчої безпеки в Україні.

Виклад основних положень. Згідно з тлумачним словником української мови поняття

'факт' тлумачиться як дійсна, не вигадана подія або явище, що мало місце в об'єктивній дійсності. Він відображає реальність, яка справді відбулася або існує, і становить основу для формування висновків, суджень чи аналітичних узагальнень. Факт є об'єктивним елементом пізнання, який не залежить від суб'єктивного ставлення до нього і виступає засобом підтвердження істинності або хибності певних тверджень [1].

Слово 'акт' у цьому ж словнику має кілька значень: як дія або подія, як частина драматичного твору, а також як офіційний документ, що засвідчує певний факт або має нормативне значення. У юридичному дискурсі найдоречнішим і найбільш релевантним є третє значення, згідно з яким 'акт' трактується як офіційний документ — указ, постанова, грамота, протокол або письмове підтвердження певної юридично значущої події [2].

В юридичній літературі фактична дія розкрита як форма активної адміністративної діяльності, що виражається у зовнішньо виявленій поведінці адміністративного органу без наміру безпосередньо змінювати адміністративно-правові відносини. Вона має свідомо вольовий характер і здійснюється з метою досягнення організаційного результату, наприклад, при наданні адміністративних послуг. Особливістю фактичної дії є те, що вона не породжує, не змінює і не припиняє правовідносин, проте може виступати умовою для їх виникнення в майбутньому. Такі дії не наділені юридичною владністю, але мають значення як передумова або доказ у правовій сфері. Вони завжди слугують реалізації потреб фізичних чи юридичних осіб. Фактичні дії є організаційно необхідними у діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [3, с. 316–317]. У свою чергу адміністративний акт це індивідуальне рішення або юридично значуща дія адміністративного органу, спрямована на врегулювання конкретної справи та надання, зміну, припинення або реалізацію прав чи обов'язків окремої особи. Він є основним інструментом публічного адміністрування, за допомогою якого безпосередньо виникають адміністративно-правові відносини. Такі акти мають односторонній владний характер, видаються в межах компетенції адміністративного органу в установленому процедурному порядку та мають зовнішню спрямованість. Їм притаманні індивідуальність, чітко визначене коло адресатів і здатність впливати на правовий статус особи. Адміністративні акти можуть оскаржуватися, якщо порушують права чи інте-

реси особи, на яку спрямовані. Вони становлять завершальну стадію правозастосовної діяльності, але водночас можуть слугувати підставою для подальших дій, зокрема для видання нових актів або укладання адміністративних договорів [3, с. 295-296].

Отже, поняття 'факт' у тлумачному словнику трактується як дійсна, об'єктивно наявна подія або явище, що є підставою для формування висновків і суджень. Слово 'акт' має кілька значень, але в юридичному контексті воно найчастіше розуміється як офіційний документ, що фіксує або підтверджує юридично значущу подію. У правовій літературі фактична дія розглядається як форма адміністративної діяльності, що не породжує правових наслідків безпосередньо, але є організаційно необхідною та може мати значення для подальших правовідносин. На відміну від неї, адміністративний акт є юридично владним інструментом публічного адміністрування, що безпосередньо змінює або створює правовий статус особи. Він має індивідуальний характер, видається у встановленому порядку та може бути оскаржений.

На законодавчому рівні поняття 'адміністративний акт' визначено в Законі України 'Про адміністративну процедуру' як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийнята адміністративним органом для врегулювання конкретної справи щодо прав чи обов'язків особи. Він є результатом адміністративного провадження та має ознаки односторонності, владності, індивідуальної спрямованості і зовнішньої дії. Акт повинен ухвалюватися в межах компетенції органу та відповідно до принципів законності, обґрунтованості й пропорційності. У випадках, коли адміністративний акт обмежує права особи, закон вимагає його належного мотивування. Такі акти можуть змінювати правовий статус особи й підлягають обов'язковому оскарженню. Фактичні дії, хоча прямо не визначені в законі, опосередковано охоплюються через поширення на них принципів адміністративної процедури. Вони не створюють юридичних наслідків самі по собі, але є необхідними для реалізації прав і можуть супроводжувати адміністративну діяльність. Фактичні дії не потребують ухвалення рішень у справі, не породжують правовідносин і не мають примусового характеру. Незважаючи на це, вони повинні здійснюватися добросовісно та в межах правових засад. Адміністративні акти і фактичні дії мають різний юридичний статус, але обидва є важливими елементами ефективного публічного адміністрування [4].

Виконуючи доктринальний аналіз, ми звернули увагу на статтю Б. Мельниченка, в якій адміністративний акт є важливою формою реалізації публічного управління, яка встановлює, змінює або припиняє конкретні адміністративно-правові відносини. Його основною особливістю є індивідуальна адресність і разовість дії, що відрізняє його від нормативного акта. У статті зазначено, що такі акти можуть бути наказовими, правовстановлюючими, підтверджуючими, обтяжуючими або сприяючими. Їх застосування передбачене лише в межах компетенції публічної адміністрації з метою реалізації публічного інтересу. Адміністративні акти мають бути законними, обґрунтованими та не порушувати права осіб. Натомість фактичні дії, як форма активної адміністративної діяльності, не тягнуть за собою юридичних наслідків. Вони мають практичний характер і спрямовані на досягнення фактичного результату, зокрема в інформуванні, перевірках чи видачі довідок. Такі дії є допоміжним засобом реалізації адміністративних послуг. Попри відсутність правового змісту, вони суттєво впливають на ефективність публічного управління. Обидві форми діяльності забезпечують комплексний механізм функціонування адміністративної системи в межах публічно-правових повноважень [5].

У статті О. Музи адміністративний акт представлений як провідний інструмент публічного адміністрування, що виражає волевиявлення органу влади та може мати різну форму: письмову, електронну, усну або навіть конклюдентну. Він підлягає нормативному врегулюванню, що забезпечує правову визначеність та можливість оскарження. Водночас чинне законодавство України ще не має уніфікованої системи класифікації таких актів. Це створює труднощі у практичному розмежуванні адміністративних актів та інших форм управлінської комунікації. Особливу увагу автор приділяє фактичним діям, які поділяються на регульовані й нерегульовані, останні з яких називаються реальними актами. Реальні акти не породжують адміністративно-правових наслідків, але можуть впливати на поведінку приватних осіб. Вони використовуються для комунікації з громадянами через попередження, повідомлення чи роз'яснення. Такі акти, хоч і не мають формального юридичного статусу, можуть бути оскаржені у разі порушення прав. Їх застосування розширює можливості публічної адміністрації в межах сервісного управління. Це свідчить про еволюцію адміністративного права в бік гнучкого, адаптивного підходу до владної діяльності [6].

Отже, адміністративний акт на законодавчому рівні розглядається як рішення або дія індивідуального характеру, що має юридичне значення та приймається в результаті адміністративного провадження для врегулювання конкретної справи щодо прав або обов'язків особи. Він характеризується односторонністю, владністю, індивідуальною спрямованістю, обов'язковістю дотримання принципів законності, обґрунтованості та пропорційності, а також можливістю оскарження. Такі акти мають змінювати правовий статус особи, на відміну від фактичних дій, які не породжують правових наслідків. Фактичні дії, хоча і не потребують формального оформлення, є важливими інструментами комунікації та виконують сервісні функції, супроводжуючи адміністративну діяльність. У правовій доктрині адміністративні акти поділяються на кілька типів (наказові, підтверджуючі, сприяючі тощо), тоді як фактичні дії можуть набувати форми інформаційних повідомлень, роз'яснень чи попереджень. Деякі з них, що не врегульовані правом, називаються реальними актами. Незважаючи на відсутність прямої правової сили, реальні акти можуть впливати на поведінку осіб та бути предметом судового оскарження.

Наприклад, у справі № 826/10219/17 предметом судового розгляду стала правомірність адміністративного акта — постанови №18 від 19 червня 2017 року, винесеної Головним управлінням Держпродспоживслужби у м. Києві щодо ТОВ 'Песто Стар'. Цей адміністративний акт містив рішення про накладення штрафу за створення перешкод у проведенні планової перевірки (фактичної дії), що кваліфікувалося як порушення вимог статей 4 та 11 Закону України 'Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності'. Однак виявилось, що повідомлення про проведення перевірки було вручено особі, яка не була ні керівником, ні уповноваженим представником товариства, що зробило недопуск правомірним. За відсутності дотримання встановленої законом процедури повідомлення, адміністративний акт про застосування санкції втрачає юридичну силу як такий, що суперечить принципу законності дій суб'єктів владних повноважень. Суди обох інстанцій, зокрема Шостий апеляційний адміністративний суд, надали цьому рішенням правову оцінку як неправомірному, вказавши, що недопуск не міг бути кваліфікований як правопорушення. Тим самим, адміністративний акт був скасований у судовому порядку, що підтвер-

джує недопустимість прийняття несприятливого рішення при порушенні здійснення фактичної дії. Вказана справа ілюструє необхідність суворого дотримання здійснення фактичних дій які призводять до прийняття адміністративних актів. Іншому випадку останні можуть бути визнані судом незаконними [7].

Висновки. Адміністративний акт у сфері продовольчої безпеки є юридично значущим інструментом, який забезпечує пряме регулювання прав і обов'язків суб'єктів аграрної діяльності. Він видається публічним органом у межах його компетенції та набуває сили після офіційного оприлюднення. Такий акт, як-от наказ про встановлення норм природних втрат зерна, встановлює обов'язкові для виконання приписи, що впливають на господарську практику підприємств. Він має індивідуальну спрямованість і сприяє підтримці балансу між економічними інтересами і вимогами до якості та безпечності продукції. Адміністративний акт реалізує владну волю адміністративного органу з дотриманням принципів законності, пропорційності й обґрунтованості.

Фактичні дії у сфері продовольчої безпеки не створюють безпосередніх юридичних наслідків, однак вони є необхідними для практичного втілення адміністративних актів. Вони включають ведення обліку, здійснення перевірок, оформлення звітної документації, що реалізує норми, визначені відповідним наказом. Такі дії слугують забезпеченню належного управлінського процесу, хоч і не мають нормативного характеру. Вони можуть бути обов'язковими за змістом, хоча й не оформленими окремими рішеннями.

В вітчизняній правовій системі необхідно чітко розмежовувати адміністративні актами та фактичні дії. Проте обидва ці інструменти публічного адміністрування взаємозалежні та необхідні для ефективного функціонування публічної адміністрації у сфері продовольства. Адміністративні акти — це фінальна правова форма, тоді як фактичні дії — це попередня часто чисельна практика реалізації виконавчі функції. Без належного виконання фактичних дій самі адміністративні акти можуть бути визнаними протизаконними адміністративними судами.

Доктринальний аналіз підтверджує, що фактичні дії мають хоча мають вольовий характер і спрямовані на реалізацію потреб фізичних та юридичних осіб у сфері публічного адміністрування, проте не є результатом а передумовою правовідносин. Адміністративний акт же має правовстановлюючу силу та може бути оскар-

женим у судовому порядку. У сфері продовольчої безпеки обидві форми дій формують цілісну модель регулювання, де кожна зі складових виконує критично важливу функцію.

Отже, адміністративний акт у сфері продовольчої безпеки є інструментом публічне адміністрування має індивідуальну спрямованість, видається компетентним адміністративним органом та набуває чинності після доведення до виконавців. Фактичні дії, хоч і не створюють юридичних наслідків самостійно, слугують засобом реалізації адміністративних актів чи інших інструментів публічного адміністрування, через облік, перевірки, інвентаризацію тощо. Обидві форми публічне адміністрування є взаємозалежними, їх органічне поєднання гарантує гнучкість і правову визначеність у сфері продовольчої безпеки.

Список використаної літератури:

1. Факт. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 4. С. 308. URL: <https://sum.in.ua/s/fakt>
2. Акт. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні.
3. Галунько В. Діхтієвський П., Берлач А. та ін. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник: видання п'яте. / за заг. ред. В. Фелика, В. Галунька. Київ, 2025. 992 с.
4. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 № 2073-IX. База даних 'Законодавство України'. Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20>
5. Мельниченко Б.Б. Зміст та структура адміністративно-правового забезпечення публічного управління. *Вісник Національного університету 'Львівська політехніка'. Серія: Право.* 2019. № 920. С. 122–130.
6. Муза О. В. Реальні акти як інструмент публічного адміністрування. *Університетські наукові записки.* 2021. № 1 (79). С. 83–90. DOI: 10.37491/UNZ.79.8
7. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду у справі № 826/10219/17 від 12 лютого 2019 року. *Єдиний державний реєстр судових рішень.* 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/79706141>

Prikhnych D. H. Administrative act and factual action as a tool for legal regulation of food security

The article examines the administrative act and factual action as interrelated tools of legal regulation in the field of food security. The administrative act is presented as a legally significant individual decision adopted by a public authority within its competence to resolve a specific case, directly altering the legal status of individuals. In contrast, a factual action is an outwardly expressed administrative activity that does not create, change, or terminate legal relations but is necessary for the implementation of public administration. Both elements operate within the framework of public administration, performing complementary functions: the administrative act serves as a legal instrument, while the factual action acts as an organizational measure. The article highlights that administrative acts are unilateral authoritative measures, individually targeted, adopted in accordance with established procedures, and subject to appeal if rights are violated. Factual actions do not require the adoption of a formal decision, do not have coercive force, but are mandatory in content for administrative bodies and, in certain cases, for private individuals. The adoption of an administrative act triggers a series of factual actions, such as documentation, inspections, and inventories — activities that are not independent administrative acts but ensure the conditions necessary for issuing the administrative act. The legal analysis concludes that administrative acts and factual actions have different legal natures but are equally essential for the effectiveness of public administration. Together, they form a comprehensive model of administrative and legal regulation that allows for a balance between legal and organizational tools of public governance.

Key words: administrative act, authority, competence, control, documentation, factual action, food security, legal force, legal regulation, legal status, implementation, inventory, public administration, regulation, service administration, subject of economic activity.