

ГОРІНОВ П. В.,

кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений працівник соціальної
сфери України,
директор
(Навчально-науковий інститут права
та політології),
професор кафедри приватного права
та галузевих юридичних дисциплін
(Український державний університет
імені Михайла Драгоманова)

УДК 342.9:351.751(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.5.1.24>

АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ТА ФАКТИЧНІ ДІЇ В СИСТЕМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті висвітлено теоретичні засади та практичні засоби застосування адміністративних актів і фактичних дій у процесі реалізації молодіжної політики як інструментів публічного адміністрування. Факт трактується як об'єктивно встановлена, безсумнівна подія чи обставина, що формує доказову базу та гарантує юридичну визначеність при вирішенні спорів і ухваленні рішень. Адміністративний акт визначено індивідуальним волевиявленням компетентного органу, здатним породжувати, змінювати або припиняти суб'єктивні права молоді; його дія виникає лише після належного доведення до адресата та підкріплена мотивувальною частиною, що забезпечує можливість оскарження. Фактичні дії розглядаються як сервісні, інформаційні та технічні заходи без прямого правозастосовчого ефекту з потенціалом створення матеріальних підстав для подальших рішень. Проте, підкреслюється, що їхня неправомірність здатна ініціювати скарги та судовий захист. Показано, що ефективна молодіжна політика на місцевому рівні реалізується через поєднання індивідуальних актів, наприклад, рішень про створення консультативних рад і комплексу фактичних дій щодо організації установчих зборів, формування складу та контролю виконання. Судова практика ілюструє, що відмова у виплаті соціальних гарантій кваліфікується як індивідуальний акт, тоді як витребування доказів і уточнення компетенції між підрозділами становить ланцюг фактичних дій, необхідних для відновлення порушеного права. Аналіз підтверджує, що факти є фундаментом правозастосування, акти задають юридичні рамки, а фактичні дії забезпечують процедурну реалізацію та моніторинг, утворюючи цілісну систему захисту та розвитку молодого покоління. Розкрито роль внутрішніх регламентів, що задають процедурне поле для актів і дій, а також цифрових інструментів, які переводять сервісні операції в онлайн, підвищуючи вимоги до кібербезпеки та збереження доказів.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністрування, доказ, електронні реєстри, фактична дія, звернення, індивідуальний характер, компетенція, молодіжна політика, моніторинг, нормативність, оскарження, правозастосування, публічне адміністрування.



Horinov P. V. Administrative acts and actual actions in the system of administrative and legal support of youth policy in Ukraine

The article highlights the theoretical foundations and practical means of applying administrative acts and factual actions in the process of implementing youth policy as instruments of public administration. A fact is interpreted as an objectively established, indisputable event or circumstance that forms the evidentiary basis and guarantees legal certainty in dispute resolution and decision-making. An administrative act is defined as an individual expression of will by a competent authority, capable of creating, altering, or terminating the subjective rights of youth; its legal effect arises only after proper notification of the addressee and must be supported by a reasoning section that ensures the possibility of appeal. Factual actions are considered service-based, informational, and technical measures that do not have direct legal effect but have the potential to create material grounds for subsequent decisions. However, it is emphasized that their unlawfulness may give rise to complaints and judicial protection. It is shown that effective youth policy at the local level is implemented through a combination of individual acts—such as decisions to establish advisory councils—and a complex of factual actions related to organizing constituent assemblies, forming membership, and monitoring implementation. Judicial practice demonstrates that the refusal to pay social benefits is qualified as an individual act, while the collection of evidence and clarification of competence between departments constitute a chain of factual actions necessary to restore a violated right. The analysis confirms that facts are the foundation of law enforcement, acts define legal frameworks, and factual actions ensure procedural implementation and monitoring—forming an integrated system for protecting and developing the younger generation. The role of internal regulations is revealed, as they set the procedural field for acts and actions, along with digital tools that transfer service operations online, raising the standards for cybersecurity and evidence preservation.

Key words: *administrative act, administration, appeal, competence, digital registers, evidence, factual action, individual character, law enforcement, legal normativity, monitoring, public administration, request, youth policy.*

Вступ. Молодіжна політика є стратегічним напрямом державного розвитку, адже саме молодь формує людський капітал, що забезпечує економічну, соціальну та культурну стійкість країни. Ефективність цієї політики значною мірою залежить від того, наскільки злагоджено працюють адміністративні механізми, що регулюють права й обов'язки молодого покоління. На практиці ключову роль відіграють індивідуальні адміністративні акти, що безпосередньо змінюють правовий статус конкретних адресатів. Поряд із ними існує розгалужена система фактичних дій, покликаних забезпечити технічне й організаційне підґрунтя для ухвалення рішень.

Поняття факту в адміністративному контексті розглядається як об'єктивна подія чи явище, що сталося у реальності та не викликає сумнівів щодо достовірності. Саме з фактів формується доказова база, на якій ґрунтується обґрунтованість управлінських рішень. Від правильного збирання та перевірки доказів залежить прозорість процедур і легітимність актів. Факти виконують дві взаємопов'язані функції: підтверджують юридично значущі обставини та сприяють відновленню порушених прав. Належна фіксація фактів особливо важлива у спорах про соціальні виплати чи пільги для молоді.

Адміністративний акт виступає центральним інструментом реалізації публічно-владних повноважень, оскільки саме він змінює правовий статус адресата. Такий акт має індивідуальний характер, зовнішню спрямованість та підлягає оскарженню, що гарантує баланс між інтересами держави й правами особи. Фактичні дії адміністративних органів охоплюють широкий спектр сервісних операцій: приймання документів, перевірки, адміністрування реєстрів, інформаційні роз'яснення та виплати коштів. Вони не породжують безпосередніх



правових наслідків, проте формують матеріальне тіло, без якого адміністративні акти залишилися б декларативними. У цифрову добу значна частина таких дій трансформується в електронні сервіси, що підвищує вимоги до кібербезпеки та збереження доказів. Від своєчасності та точності фактичних дій залежить довіра молоді до інституцій, адже саме через них держава демонструє свою здатність надавати якісні послуги.

Проблематика адміністративного забезпечення молодіжної політики полягає у кількох взаємопов'язаних викликах. По-перше, відсутня уніфікована класифікація індивідуальних актів і фактичних дій, що ускладнює їх розмежування та правову кваліфікацію. По-друге, спостерігається розрив між нормативними приписами і практикою, коли акти ухвалюються, але не супроводжуються достатніми організаційними кроками. По-третє, оцифрування процесів породжує нові ризики неправомірного доступу до персональних даних та втрати доказової бази. По-четверте, бракує чітких процедур внутрішньої комунікації між різними рівнями влади, що веде до дублювання повноважень або «розмиття» відповідальності. Саме вирішення цих питань визначає здатність системи публічного адміністрування оперативно реагувати на потреби молоді та перетворювати стратегічні цілі на відчутні результати.

Отже, актуальність аналізу адміністративних актів і фактичних дій у сфері молодіжної політики обумовлена зростаючою роллю публічного адміністрування в забезпеченні прав, потреб і розвитку молодого покоління. У сучасних умовах війни, соціальних викликів і цифровізації саме ефективна взаємодія між індивідуальними рішеннями органів влади (адміністративними актами) та сервісними, організаційними діями (фактичними діями) забезпечує реалізацію державних стратегій на місцях. Водночас на практиці часто виникають труднощі у правовій кваліфікації таких дій, їх обґрунтуванні, контролі та оскарженні, що знижує рівень довіри молоді до держави. Неврегульованість процедур, недостатня координація між органами та відсутність єдиного підходу до внутрішніх регламентів створює ризики порушення прав.

Огляд останніх досліджень. До наукових викликів адміністративно-правового забезпечення молодіжної політики в Україні свою увагу у різних аспектах досліджень звертали вчені В. Андрущенко, Д. Андрєєва, Л. Авраменко, Д. Бараненко, А. Берlach, Я. Біляєв, О. Блиндюк, Є. Бородін, В. Галунько, Є. Гетьман, П. Горінов, Ю. Гришина, І. Грицай, О. Гуміна, П. Діхтієвський, Н. Драпушко, Р. Драпушко, В. Жук, О. Ільюк, Л. Малюга, Б. Мельниченко, О. Муза, О. Петришин, Є. Пряхіна, О. Соловійова, Г. Смокова, В. Фелика, М. Цвік, В. Чернишова та ін. У своїх працях вони висвітлювали нормативно-правові основи, організаційні механізми, інституційні складові, участь молоді в ухваленні рішень та інші важливі аспекти публічного адміністрування в молодіжній сфері. Проте, поза межами їх наукового аналізу залишилися низка важливих адміністративно-правових та соціальних проблем інституційної підтримки молоді, зокрема в умовах воєнного стану.

Мета статті полягає в теоретико-правовому аналізі сутності адміністративних актів і фактичних дій як правових засобів реалізації молодіжної політики, визначенні їх функціонального призначення та взаємозв'язку, а також встановленні ролі цих інструментів у забезпеченні захисту прав молоді та ефективності публічного адміністрування в Україні.

Виклад основних положень. В тлумачному словнику поняття «факт» у сучасній українській мові є багатозначним і розкривається як: по-перше, дійсна, не вигадана подія або явище, що відбулося у реальності; по-друге, приклад або випадок, що ілюструє певне явище; по-третє, елемент об'єктивної дійсності, що є підставою для висновків; по-четверте, наявність або існування певного явища; по-п'яте, твердження, що визнається безсумнівним або незаперечним; і, нарешті, як розмовна вставка, що використовується для ствердження чи підтвердження [1]. В науковому аналізі цього дослідження поняття «факт» буде використовуватися як об'єктивно встановлені події або явища, що є матеріалом для певних висновків і відповідає дійсності. Саме таке розуміння забезпечує юридичну визначеність і дозволяє використовувати факти як доказову базу в аналізі правовідносин, порушень чи правових наслідків.

В адміністративному праві адміністративний акт виступає основним інструментом реалізації публічно-владних повноважень адміністративними органами, спрямований на



вирішення конкретної справи шляхом надання, зміни, припинення чи реалізації прав та обов'язків окремої особи або осіб. Її законодавчу конструкцію визначає Закон України «Про адміністративну процедуру», де адміністративний акт трактується як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру. Адміністративний акт має низку ознак, серед яких: індивідуальність, правозастосовний характер, зовнішня спрямованість, процедурна визначеність та можливість оскарження. Він формується у письмовій або усній формі з обов'язковим дотриманням структури: вступна, мотивувальна, резолютивна і заключна частини. Обґрунтування адміністративного акта відіграє ключову роль у забезпеченні права особи на розуміння та оскарження рішення, що ухвалене. Важливою умовою чинності акта є його доведення до відома адресата у спосіб, передбачений законом. Чинність акта зберігається до моменту виконання, закінчення строку дії або визнання його недійсним [2, с. 227–234].

У свою чергу, фактична дія – це форма публічного адміністрування, що здійснюється адміністративними органами без безпосереднього породження, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин, однак має правове значення як підстава для подальших юридичних наслідків. Ці дії мають вольовий характер і спрямовані на забезпечення організаційного результату при наданні адміністративних послуг або в межах виконавчої функції органів влади. Вони реалізуються там, де держава бере на себе функції, які не можуть бути забезпечені приватною ініціативою, а сфера їх застосування має як фактичний, так і юридичний вимір. Основними видами фактичних дій є інформування населення, проведення перевірок, здійснення моніторингу, надання довідок, виплата грошових коштів і адміністрування реєстрів. Кожна з цих дій виконується в межах компетенції адміністративного органу і відповідно до чітко встановлених процедур, без формального впливу на суб'єктивні права, але з потенційними правовими наслідками. Наприклад, перевірка або моніторинг можуть слугувати підставою для ухвалення адміністративного акта, а довідка для подальшого набуття права. У цифрову добу значна частина фактичних дій реалізується в електронному форматі, що потребує технічного адміністрування реєстрів [2, с. 243–247].

На доктринальному рівні Б. Мельниченко узагальнила, що ключовою формою реалізації владних повноважень органів публічного адміністрування є адміністративний акт. Він розглядається не лише як документ, а насамперед як вольова дія, що здійснюється в межах компетенції суб'єкта публічного адміністрування та спричиняє юридичні наслідки. Класифікуються адміністративні акти на нормативні, індивідуальні, акти-дії та адміністративні договори, звертаючи особливу увагу на їхню відмінність і юридичну природу. Підкреслюється, що прийняття адміністративного акта є процедурною формою публічного адміністрування, яка дозволяє організовувати та спрямовувати адміністративний процес. Значну увагу приділено класифікаційним підходам до актів, критеріям їх правового характеру та процедурним вимогам. Фактичні дії розглядаються в контексті класифікації форм адміністративної діяльності зокрема, зазначається, що «вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій», «здійснення організаційних дій» і «виконання матеріально-технічних операцій» не є самостійними формами, а належать до ширшої категорії адміністративних актів [3].

О. Соловйова ґрунтовно проаналізувала новітній підхід до розуміння чинності адміністративного акта відповідно до Закону України «Про адміністративну процедуру». Підкреслюється, що поняття «адміністративний акт» уперше системно закріплено в українському праві, і його властивість чинності ототожнюється з моментом здатності акта спричиняти юридичні наслідки для особи. Встановлено, що чинність адміністративного акта залежить не лише від моменту його прийняття, а й від доведення до відома адресата, способу такого доведення та обов'язку адміністративного органу довести факт і час передачі акта. Особливу увагу приділено припиненню дії адміністративного акта, що розглядається як динамічна властивість, яка обмежується у часі – від моменту набрання чинності до втрати. У цьому контексті визначаються правомірні та протиправні акти, а також сприятливі і негативні за змістом, що потребують різних механізмів припинення. Фактичні дії, реалізуються, зокрема, врученням акта особисто, передача через електронні засоби, а також фіксація вручення усі ці дії кваліфікуються як юридично значущі та є частиною адміністративної процедури [4].



На законодавчому рівні поняття «адміністративний акт» розкрито в Законі України «Про адміністративну процедуру». Цей акт є юридично значущими рішеннями або діями індивідуального характеру, що приймаються адміністративним органом з метою вирішення конкретної справи. Вони мають на меті набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав або обов'язків окремої особи. Це правозастосовчий акт, який встановлює правові наслідки для адресата і потребує належного обґрунтування та дотримання принципів законності, пропорційності, обґрунтованості. Адміністративний акт приймається за результатами адміністративного провадження, що включає дослідження обставин справи та участь заінтересованих осіб. Такий акт підлягає оскарженню у встановленому законом порядку, а також повинен містити мотивувальну частину у разі негативного впливу на права особи. Його правова природа зумовлена владно-організаційним характером дій суб'єкта публічного адміністрування. Фактичні дії адміністративних органів не мають правозастосовчого характеру, однак відіграють важливу роль у процесі реалізації адміністративної діяльності. Вони спрямовані на досягнення організаційного, інформаційного чи технічного результату без створення, зміни чи припинення адміністративно-правових відносин [5].

О. Муза адміністративний акт розглядає як ключовий інструмент публічного адміністрування, який виражає волю органу влади та може набувати різноманітних форм: письмової, електронної, усної або навіть конклюдентної. Його існування передбачає нормативне регулювання, що гарантує правову визначеність і можливість оскарження. Водночас в українському законодавстві відсутня уніфікована система класифікації таких актів, що ускладнює їх відмежування від інших управлінських форм взаємодії. Значна увага зосереджується на фактичних діях, які поділяються на регульовані та нерегульовані, останні з яких іменуються реальними актами. Такі акти не встановлюють юридичних наслідків у сфері адміністративного права, проте здатні впливати на поведінку осіб [6].

Отже, у системі публічного адміністрування реалізація молодіжної політики спирається, насамперед, на індивідуальний адміністративний акт як вольове рішення компетентного органу. Цей акт спрямований на надання, зміну чи припинення конкретних прав молодій людині та набирає чинності лише після належного доведення до адресата. Його обов'язковими рисами є мотивована структура, зовнішня спрямованість і можливість судового оскарження, що гарантує прозорість і підзвітність влади. Чинність акта визначається динамічно та припиняється після виконання, скасування або закінчення строку дії. Поряд із цим важливу роль відіграють фактичні дії органів, які забезпечують інформаційний, організаційний та технічний супровід без прямої зміни правового статусу особи. Такими діями є приймання документів, проведення інспекцій, адміністрування реєстрів чи виплата коштів, що створює матеріальну основу для прийняття подальших актів. Незважаючи на відсутність безпосередніх правових наслідків, неправомірність фактичних дій може порушити права молоді та бути предметом скарги або судового захисту.

З метою конкретизації теоретичних положень щодо адміністративних актів у сфері молодіжної політики доцільно проаналізувати окремі приклади таких актів, виданих уповноваженими суб'єктами публічного адміністрування. Наведені адміністративні акти дозволяють виявити їх юридичну природу, функціональне призначення, змістовне наповнення та процедурні особливості ухвалення. Вони демонструють, як на практиці реалізуються управлінські рішення у відповідній сфері, зокрема щодо організації заходів, розподілу ресурсів, нагляду за реалізацією проєктів чи надання адміністративних послуг. Такий аналіз є важливим для глибшого розуміння адміністративно-правового забезпечення молодіжної політики, а також для виявлення взаємозв'язку між нормативною та фактичною сторонами управлінської діяльності.

Наприклад, рішення Полтавської міської ради від 18 червня 2021 року є адміністративним актом, спрямованим на реалізацію державної молодіжної політики на місцевому рівні через створення Молодіжної ради як консультативно-дорадчого органу. Документ має індивідуальний характер, спричиняє юридичні наслідки щодо створення нової інституції публічного адміністрування і затверджує положення про її діяльність. Рішення прийнято



відповідно до нормативно визначених повноважень органу місцевого самоврядування, із посиланням на чинні акти у сфері молодіжної політики. У структурі документа вказано мету, правову основу, суб'єктів виконання та визначено відповідальний департамент. Важливою частиною рішення є делегування повноважень щодо організації установчих зборів, затвердження складу ініціативної групи та здійснення координації діяльності ради. До фактичних дій, пов'язаних із реалізацією цього рішення, належать підготовка установчих зборів, затвердження персонального складу ініціативної групи та контроль за реалізацією політики у сфері культури, спорту, захисту учасників бойових дій [7].

У судовій практиці нашу увагу привернула справа № 120/4799/20-а, в якій за позовом ОСОБА_1 до Департаменту соціальної і молодіжної політики Вінницької обласної державної адміністрації позивач просив суд визнати дії Департаменту неправомірними та зобов'язати його здійснити доплату щорічної одноразової грошової допомоги до 5 травня 2020 року. У цій справі адміністративним актом є безпосередньо відмова у виплаті або бездіяльність Департаменту щодо доплати щорічної грошової допомоги. Фактичними діями виступають подання позову до суду, дії управління соціального захисту щодо часткової виплати допомоги, а також витребування доказів судом у межах адміністративного провадження. Крім того, до фактичних дій належать внутрішньо-адміністративні пересилання компетенції між органами, що і стало предметом спору. Суд застосував норми Кодексу адміністративного судочинства України, зокрема статті 72, 80 та 48, забезпечуючи процесуальну справедливість. Це рішення є прикладом виявлення помилкової адресації відповідальності між органами виконавчої влади при реалізації соціальної складової молодіжної політики [8].

Висновки. Отже, адміністративний акт у системі публічної влади є вольовим рішенням адміністративного органу, спрямованим на надання, зміну або припинення конкретних прав або обов'язків адресата. Його характер визначають ознаки зовнішньої спрямованості, процедурної визначеності та можливості оскарження, що забезпечує баланс між владним інтересом і правами особи. Структурно акт складається з вступу, мотивувальної, резолютивної та заключної частин, кожна з яких виконує окрему комунікативну функцію. Мотивування особливо важливе, адже надає адресату підстави для розуміння логіки рішення і потенційної його критики в суді. Чинність акта залежить не лише від моменту підписання, а й від належного доведення до відома особи у встановлений спосіб.

Фактичні дії публічної адміністрації виконують сервісну, інформаційну та технічну роль, оскільки не змінюють статус особи безпосередньо, але створюють передумови для майбутніх правозастосовних кроків. Приклади таких дій охоплюють прийняття документів, виконання інспекцій, ведення електронних реєстрів і здійснення виплат. Вони відбуваються в межах компетенції органу та підлягають процедурним вимогам щодо законності, добросовісності та ефективності. Попри відсутність прямого правового ефекту, їхня неправомірність може спричинити порушення прав і бути підставою для скарги.

Отже, викладений матеріал свідчить про тісний взаємозв'язок між фактами, адміністративними актами та фактичними діями в реалізації молодіжної політики. Факти формують доказову основу, на яку спирається індивідуальний акт, забезпечуючи його легітимність і обґрунтованість. Адміністративний акт, у свою чергу, встановлює чіткі юридичні наслідки для адресатів, а фактичні дії слугують інструментом практичної реалізації цих наслідків. Наявність процедури оскарження та контролю гарантує, що порушення чи бездіяльність можуть бути виправлені в судовому порядку. Водночас внутрішні нормативні документи, такі як регламенти, створюють процесуальне «поле», в якому формуються і виконуються зазначені дії та рішення.

Список використаних джерел:

1. Факт. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Інститут мовознавства ім. О. О. Потебні; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 10. С. 242. URL: <https://sum.in.ua/s/fakt>



2. Адміністративне право та адміністративний процес. Повний курс : підручник / В. Галуцько, П. Діхтієвський, А. Берлач та ін. ; за заг. ред. В. Галуцька, В. Фелика. Вид. 5-те. Одеса : Видавництво «Юридика», 2025. 700 с.
3. Мельниченко Б. Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки. 2021. Том 32 (71), № 1. С. 57–62. DOI: <https://doi.org/10.32838/TNU-2707-0581/2021.1/11>
4. Соловйова О. Чинність адміністративного акта: теоретичні підходи та практичні аспекти. *Право України*. 2024. № 11. С. 60–70. URL: https://pravoua.com.ua/storage/files/magazines/files/article-pravo_2024_11-s4166.pdf
5. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17 лютого 2022 № 2073-ІХ. База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. 2024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2073-20>
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. Рішення Полтавської міської ради від 18 червня 2021 року «Про створення Молодіжної ради Полтавської міської територіальної громади». *Полтавська міська рада*. URL: https://www.rada-poltava.gov.ua/rule/molodrada_doc
8. Ухвала Вінницького окружного адміністративного суду від 09 березня 2021 р. у справі № 120/4799/20-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. № 95373406. URL: <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/95373406>

Дата першого надходження рукопису до видання: 11.09.2025

Дата прийнятого до друку рукопису після рецензування: 24.10.2025

Дата публікації: 28.11.2025

