

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.05.93>

ПОНЯТТЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТУ, ЯК ПРЕДМЕТУ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОГО СПОРУ

Рой О.В.,

кандидат юридичних наук, докторант,
адвокат, помічник-консультант народного депутата України,
консультант Комітету Верховної Ради України
з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів
ORCID: 0009-0007-3474-0874

Рой О.В. Поняття індивідуального акту, як предмету публічно-правового спору.

Стаття присвячена дослідженню питання дефініції індивідуального акту як предмету публічно-правового спору, що є вкрай актуальним на сучасному етапі реформування державних інституцій та гармонізації законодавства України у процесі проведення переговорів щодо вступу до Європейського Союзу.

У статті вказується, що публічно-правові спори щодо оскарження індивідуальних актів охоплюють всі сфери суспільного життя громадян та безпосередньо є наслідком реалізації публічно-владних управлінських функцій суб'єктами владних повноважень.

Досліджено стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2020–2023 роках, та зроблено висновок про збільшення кількості публічно-правових спорів, що розглядаються адміністративними судами.

Звернуто увагу, що вітчизняне законодавство є непослідовним у сфері термінології, зокрема, Закон України «Про адміністративну процедуру» оперує поняттям «адміністративного акту», Кодекс адміністративного судочинства України використовує поняття «індивідуальний акт», а Закон України «Про правотворчу діяльність» – «акти застосування права», «інші індивідуальні правові акти», «інші правові акти, що не містять норм права». У зв'язку з цим, суб'єкти владних повноважень часто по-різному підходять до питань термінологічного апарату при опрацюванні сотень правових актів.

Крім того, наукова спільнота не має єдиного підходу з означеного питання, оперуючи поняттями «правові акти державного управління», «адміністративно-правові акти», «індивідуальні адміністративні акти», «індивідуальні акти управління», «індивідуальні адміністративно-правові акти» та «правові акти індивідуальної дії».

З урахуванням дослідженого матеріалу, вказано, що, найчастіше, індивідуальний акт отожднюють з поняттям адміністративного акту,

що є вужчим. Тому, у контексті публічно-правового спору, що охоплює як адміністративне так і судове оскарження доцільним є вживання терміну індивідуальний акт. Зроблено висновок, що єдине розуміння до визначення дефініції індивідуального акту науковою спільнотою та законодавцем є вкрай важливим, так як формує єдиний підхід до їх застосування, тому запропоновано визначення дефініції індивідуального акту.

Ключові слова: індивідуальний акт, адміністративний акт, підзаконний акт, правовий акт, публічне управління, рішення суб'єктів владних повноважень.

Roi O.V. The concept of an individual act as the subject of a public legal dispute.

The article is devoted to the study of the issue of the definition of an individual act as the subject of a public-law dispute, which is extremely relevant at the current stage of reforming state institutions and harmonizing the legislation of Ukraine in the process of negotiations on joining the European Union.

The article indicates that public-law disputes regarding the appeal of individual acts cover all spheres of the public life of citizens and are a direct consequence of the implementation of public-authority management functions by subjects of authority.

The state of administration of justice by administrative courts in 2020–2023 was studied, and a conclusion was made about the increase in the number of public legal disputes considered by administrative courts.

Attention is drawn to the fact that domestic legislation is inconsistent in the field of terminology. In particular, the Law of Ukraine «On Administrative Procedure» uses the concept of «administrative act,» the Code of Administrative Procedure of Ukraine uses the concept of «individual act,» and the Law of Ukraine «On Law-Making Activity» uses «acts application of law,» «other individual legal acts,» and «other legal acts that do not contain

legal norms.» In connection with this, subjects of authority often approach issues of terminological apparatus in different ways when processing hundreds of legal acts.

In addition, the scientific community does not have a unified approach to this issue, operating with the concepts of «legal acts of state administration», «administrative legal acts», «individual administrative acts», «individual administrative legal acts» and «legal acts of individual action». Taking into account the researched material, it is indicated that most often an individual act is equated with the concept of an administrative act, which is narrower.

Therefore, in the context of a public legal dispute, which includes both administrative and judicial appeals, it is appropriate to use the term individual act. It has been concluded that a unified understanding of the definition of an individual act by the scientific community and the legislator is extremely important, as it forms a unified approach to their application. Therefore, the definition of an individual act is proposed.

Key words: individual act, administrative act, by-law act, legal act, public administration, decisions of subjects of power.

Постановка проблеми. Повномасштабна збройна агресія проти України створила нові виклики перед державою та її інституціями, приватними особами. Сфера індивідуальних актів, у тому числі, з урахуванням правового режиму воєнного стану, є малодослідженою, а тому є актуальною темою наукових пошуків.

Вітчизняне законодавство є непослідовним у сфері термінології, а наукова спільнота не має єдиного підходу з означеного питання, оперуючи поняттями «правові акти державного управління», «адміністративно-правові акти», «індивідуальні адміністративні акти», «індивідуальні акти управління», «індивідуальні адміністративно-правові акти» та «правові акти індивідуальної дії».

Нерозривний зв'язок необхідності теоретичного забезпечення законодавчих новел та існуючих норм має здійснюватися на шляху комплексного реформування правової системи, що узгоджується із євроінтеграційними прагненнями України, а тому основоположне, фундаментальне дослідження теми індивідуальних актів сприятиме цьому.

Сучасне законодавство має низку прогалин та суперечностей, що стосуються саме поняття індивідуального акту, тобто ключовою є проблема відсутності фундаментальних досліджень теорії. Більша частина праць стосується видів індивідуальних актів та сфер їх застосування.

Крім того, не зважаючи на численні дослідження поняття індивідуального акту, вказуєть-

ся на відсутність єдиного підходу до розуміння вказаної дефініції та наявності ґрунтовних наукових досліджень.

Метою дослідження є проведення аналізу та вивчення існуючих положень теорії держави і права, адміністративного права, законодавства та судової практики, що характеризують та врегульовують, відповідно, поняття «індивідуального акту», формування єдиного підходу до визначення дефініції індивідуального акту.

Стан опрацювання проблематики. Індивідуальні акти, у межах більш загальних проблем, розглядалися такими українськими та зарубіжними вченими-адміністративістами, як: В.Б. Авер'янов, Н.В. Александрова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, О.М. Буханевич, Л.В. Бринцева, І.С. Гриценко, Г.Ю. Гулевська, Е.Ф. Демський, Л.Є. Кисіль, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, І.Ф. Корж, Р.О. Куйбіда, М.О. Куплеваський, С.М. Мойсак, В.Я. Настюк, А.О. Неугодніков, Ю.С. Педько, В.Г. Перепелюк, Н.Б. Писаренко, В.В. Решота, О.П. Рябченко, Н.Г. Саліщева, А.О. Селіванов, Ю.М. Старілов, В.С. Стефанюк, В.П. Тимошук, Н.Ю. Хаманєва, О.В. Хахалева та ін.

Проте, не зважаючи на численні дослідження загальних проблем, вказується на відсутність єдиного підходу до розуміння дефініції індивідуального акту, тому актуальним є проведення ґрунтовних наукових досліджень.

Виклад основного матеріалу. Конституція та закони України визначають принципи, за якими жоден правовий акт не може бути виведений з-під контролю судової влади на предмет конституційності, законності цього акту чи його відповідності правовому акту вищої сили. Винятки з цього правила встановлено Конституцією та законами України, що можуть визначати інший порядок судового провадження для таких рішень, дій чи бездіяльності.

Слід відзначити, що питання видачі дозволів, призначення пенсій, субсидій, питання публічної служби, рішення виборчих комісій, рішення органів місцевого самоврядування та інші нагальні питання повсякденного життя громадян нині регулюються численними правовими нормами, що містяться у багатьох нормативно-правових актах, більшість із яких мають підзаконний характер. Внаслідок цього, суб'єкти владних повноважень у своїх індивідуальних актах часто по-різному підходять не тільки до питань їх прийняття, але й навіть до питань термінологічного апарату, не говорячи вже про суто практичні проблеми опрацювання сотень правових актів.

Звертаючись до аналізу стану здійснення правосуддя адміністративними судами, встановлюється кількість позовних заяв та матеріалів, що надійшли до місцевих адміністративних судів

у 2023 році – 604,5 тис. [1]; у 2022 році – 382,5 тис. [2]; у 2021 році – 559,3 тис. [3]; у 2020 році – 350,6 тис. [4]. Судова статистика, із року в рік, підтверджує про збільшення кількості публічно-правових спорів, що розглядаються адміністративними судами.

Публічно-правові спори щодо оскарження індивідуальних актів охоплюють всі сфери суспільного життя громадян та безпосередньо є наслідком реалізації публічно-владних управлінських функцій суб'єктами владних повноважень.

Варто звернути увагу на визначення дефініції акту в юридичній енциклопедії американського права, де акт має під собою не лише фізичні дії, а і більш нематеріальних актів, а саме прийняття закону, постанови, указу чи розпорядження [5].

Загально-теоретичне визначення акту також міститься в Українській юридичній енциклопедії де зазначено, що акт це є вчинок, дія, громадянина або посадової (службової) особи, документ, виданий державними органами або органами місцевого самоврядування, посадовою особою або громадською організацією в межах їх компетенції [6].

Необхідним є використання загальних положень теорії держави і права, задля логічного виведення від загальних до окремих положень. Так, згідно визначення О.Ф. Скакун, правовий акт є волевиявленням (рішенням) уповноваженого суб'єкта права, який регулює суспільні відносини за допомогою встановлення (зміни, скасування, зміни сфери дії) правових норм а також визначення (зміни, припинення) на основі цих норм прав та обов'язків учасників конкретних правовідносин, міри відповідальності конкретних осіб за вчинене ними правопорушення. Він оформляється у встановлених законом випадках у вигляді письмового документа (акту-документа) [7].

Щоб краще зрозуміти суть поняття правового акту, важливо визначити форму його вираження, що є постійним предметом дослідження науки адміністративного права. На думку В.П. Тимощука, змістовне навантаження акту як дії, що само собою не заперечує того, що правовий акт може мати не лише форму вираження, а і якість (форму) документа, так як найчастіше, вираз волевиявлення органів публічної влади проявляється саме через документальну форму [8].

У контексті публічно-правового спору, предметом оскарження є акт в письмовій формі, як письмовий документ, натомість дія в більшості випадків співвідноситься із процесом, наприклад оскарження протиправних дій під час проведення перевірки. У свою чергу дія та рішення усного характеру все ж має письмове закріплення, наприклад в актах, протоколах, резолюціях чи інших документах.

Наукові погляди щодо визначення та тлумачення індивідуальних актів не мають єдиного підходу, оперуючи поняттями «правові акти державного управління», «адміністративно-правові акти», «акти правозастосування», «індивідуальні адміністративні акти», «індивідуальні акти управління», «індивідуальні адміністративно-правові акти» та «правові акти індивідуальної дії». Як наслідок, законодавство є не гармонізованим та неузгодженим між собою, що створює додаткові проблеми у його застосуванні.

Так, Закон України «Про адміністративну процедуру» [9] оперує поняттям «адміністративного акту», Кодекс адміністративного судочинства України [10] використовує поняття «індивідуальний акт», а Закон України «Про правотворчу діяльність» [11] – «акти застосування права», «інші індивідуальні правові акти», «інші правові акти, що не містять норм права».

Доволі часто індивідуальні акти публічної адміністрації також називають адміністративними, посилаючись на їх управлінський характер та європейські підходи до тлумачення таких актів [12].

Біла В.Р. запропонувала таку дефініцію індивідуального акта публічного адміністрування: є індивідуально-конкретним владним волевиявленням уповноваженого на виконання публічно-владних управлінських функцій суб'єкта адміністративного права, спрямованим на функцій публічного адміністрування шляхом використання та виконання власних та делегованих повноважень, застосування норм адміністративного права, що зумовлює зміни в адміністративно-правовому статусі особи або її участь у нових правовідносинах, встановлення, зміни та припинення правового режиму публічного майна, території, ситуації [13, с. 253].

У своєму дисертаційному дослідженні, Мандюк О.Р. вказує, що індивідуальний адміністративний акт – це одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, що безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації [14, с. 6].

Досить частини є випадки перегляду (скасування) рішень судів першої та апеляційної інстанції, касаційним судом, що викликано порушенням норм процесуального права, або неправильним застосуванням норм матеріального права.

З цього приводу Касаційний адміністративний суд випрацював сталу практику, за якою акт застосування норм права (індивідуальний акт) – індивідуально-конкретні приписи, що є результатом застосування норм права; вимоги нормативно-правового акта стосуються всіх суб'єктів, які опиняються в нормативно регламен-

тованій ситуації, а акт застосування норм права адресується конкретним суб'єктам і створює права та/чи обов'язки лише для цих суб'єктів; нормативно-правовий акт регулює певний вид суспільних відносин, а акт застосування норм права - конкретну життєву ситуацію; нормативно-правовий акт діє впродовж тривалого часу та не вичерпує свою дію фактами його застосування, тоді як дія індивідуального акта закінчується у зв'язку з припиненням існування конкретних правовідносин [15].

Зокрема, часто суди першої інстанції неправильно тлумачать та розрізняють поняття індивідуального та нормативно-правового акту, що мають різні особливості розгляду та наслідки у результаті вирішення спору на користь позивача.

Мухін В.В. зазначає, що індивідуальні правові акти може бути конкретизовано як правові акти, спрямовані на врегулювання конкретних ситуацій, які вимагають юридичного вирішення й адресовані персонально визначеним суб'єктам. За допомогою індивідуальних правових актів відбувається встановлення, зміна або припинення юридичних прав і обов'язків учасників суспільних відносин в індивідуальному порядку [16, с. 21].

Частим є ототожнення індивідуального та адміністративного акту, що на нашу думку є не досить коректним, оскільки індивідуальний акт є ширшим поняттям.

У дослідженні питань загального адміністративного права Мельника Р.С. та Бевзенко В.М. визначено, що адміністративний акт становить собою офіційне рішення, прийняте від імені публічної влади і засноване на нормах адміністративного права. У зв'язку з цим не є адміністративним актом приватноправовий акт, наприклад, розірвання суб'єктом публічної адміністрації договору оренди нежитлового приміщення [17, с. 263].

Адміністративний акт – це рішення (правовий акт) індивідуальної дії, прийняте адміністративним органом/суб'єктом публічного адміністрування для врегулювання конкретної справи і спрямоване на набуття, зміну або припинення прав та обов'язків фізичної або юридичної особи (осіб) [18, с. 337].

Під адміністративним актом слід розуміти будь-яке розпорядження (рішення) суб'єкта публічної адміністрації, яке спрямоване на регулювання окремого (конкретного) випадку у сфері публічного адміністрування і яке тягне юридичні наслідки [17, с. 262].

Правозастосовний акт, має власну зовнішню форму (документальну, усну або форму дії), сам є формою закріплення та зовнішнього вираження такого безпосереднього результату правозастосування, як рішення у конкретній юридичній справі [19, с. 16].

Індивідуальні акти управління не являються джерелами адміністративного права, так як дані акти не передбачають норм права а є лише спрямованими на реалізацію приписів нормативно-правових актів в будь якій галузі права. Відповідно вони тягнуть за собою юридично-владне волевиявлення суб'єкта публічної адміністрації до визначеного (конкретного) об'єкта, що характеризує їх як розпорядчі акти. Відповідно такі індивідуальні акти управління не підлягають державній реєстрації в органах юстиції на відміну від нормативно-правових актів [20].

Аналогічна правова позиція також закріплена у Постанові Верховного Суду України від 16.10.2018 р., за якою, індивідуально-правові акти, є результатом правозастосування, та адресовані конкретним особам, тобто є формально обов'язковими для персоніфікованих (чітко визначених) суб'єктів. Такі акти вміщують індивідуальні приписи, в яких зафіксовані суб'єктивні права та/чи обов'язки адресатів цих актів; розраховані на врегулювання лише конкретної життєвої ситуації, а тому їх юридична чинність (формальна обов'язковість) вичерпується одноразовою реалізацією. Крім того, такі акти не можуть мати зворотної дії в часі, а свій зовнішній прояв можуть отримувати не лише у письмовій (документальній), але й в усній (вербальній) або ж фізично-діяльнісній (конклюдентній) формах [21].

Отже можна стверджувати, що індивідуальний акт це індивідуально-конкретні приписи, що є результатом застосування норм права. На відміну від нормативно-правового акту, де вимоги стосуються абсолютно всіх суб'єктів, причетних до нормативно-регламентованої події, то індивідуальний акт адресується чітко визначеним суб'єктам правовідносин і створює права та/чи обов'язки лише для цих суб'єктів.

Необхідно також звернути увагу на Рішення Конституційного Суду України від 23 червня 1997 року № 2-зп (справа про акти органів Верховної Ради України), де вказано, що за своєю природою ненормативні правові акти, на відміну від нормативних, встановлюють не загальні правила поведінки, а конкретні приписи, звернені до окремого індивіда чи юридичної особи, застосовуються одноразово й після реалізації вичерпують свою дію [22].

Висновки. На основі викладеного та опрацьованого матеріалу, можна зробити висновок, що під індивідуальним актом для розуміється правовий акт (у формі письмового документу), уповноваженого суб'єкта владних повноважень (органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, або інших суб'єктів владних повноважень, що здійснюють публічно-владні управлінські функ-

ції), що спрямований на реалізацію положень нормативно-правового акту (актів), містить індивідуальне (персоніфіковане) владне волевиявлення та спричиняє виникнення, зміну або припинення персоніфікованого правовідношення у фізичної чи юридичної особи, застосовуються одноразово або короткочасно, й після виконання вичерпує свою дію, та обов'язково доводиться до відома особи, якої стосується.

Разом з тим, слід звернути увагу, що необхідним є забезпечення суб'єктами владних повноважень ведення статистики розгляду адміністративних справ на своїх веб-ресурсах за аналогією ресурсу судової влади та показників роботи суду.

Слід відзначити, що єдине розуміння до визначення дефініції індивідуального акту науковою спільнотою та законодавцем є вкрай важливим, так як формує єдиний підхід до їх застосування. Крім того, всебічне, чітке та однозначне тлумачення індивідуального акту дає можливість до зниження процесуальної помилки судами при вирішенні питання про відкриття провадження та вирішенні адміністративної справи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2023 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Analiz_KAS_2023.pdf (дата звернення: 22.08.2024).
2. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2022 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/ogliady/Analiz_KAS_2022.pdf (дата звернення: 22.08.2024).
3. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2021 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/sud_pract/Analiz_KAS_2021.pdf (дата звернення: 22.08.2024).
4. Аналіз стану здійснення правосуддя адміністративними судами у 2020 році. URL: https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/supreme/analiz_admin_2020.pdf (дата звернення: 22.08.2024).
5. J. Lehman, Sh. Phelps. West's encyclopedia of American law. 2nd ed. Volume 1. Thomson/Gale. 2005. 524 p.
6. Юридична енциклопедія. за заг. ред. Ю.С. Шемшученко та ін.; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. Т. 1: А–Г. 1998. 669 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник. Пер. з рос. Харків: Консум, 2001. 656 с.
8. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: Монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.
9. Про адміністративну процедуру: Закон України від 17.02.2022 № 2073-IX / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 15. Ст. 5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text> (дата звернення 20.08.2024).
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35-36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 17.08.2024).
11. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.03.2023 № 3354-IX / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 93. Ст. 364. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text> (дата звернення 20.08.2024).
12. Бойко І.В. Роль і значення адміністративної процедури у публічному адмініструванні. *Збірник «Науковий вісник УжНУ. Серія: Право»*. 2022. № 69. С. 229–236. URL: <http://visnyk-pravo.uzhnu.edu.ua/article/view/254762> (дата звернення 15.08.2024).
13. Біла В.Р. Правові форми публічного адміністрування в Україні: дис. ... доктор. юрид. наук: 12.00.07. Національний авіаційний університет. Київ. 2020. 431 с. URL: <https://er.nau.edu.ua/handle/NAU/44379> (дата звернення 15.08.2024).
14. Мандюк, О.Р. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів. 21 с.
15. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 02.06.2022 у справі № 320/7325/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/104593444> (дата звернення 28.08.2024).
16. Мухін В.В. Роль індивідуальних правових актів у регулюванні суспільних відносин. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. Вип. 5. С. 19–21. URL: http://www.pjv.puoua.od.ua/v5_2017/7.pdf (дата звернення 20.08.2024).
17. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / Мельник Р.С., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте. 2014. 376 с.

18. *Загальне адміністративне право*: Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Р.С. Мельника. Вид. 2-ге. Одеса: Гельветика. 2023. 687 с.
19. Мухін В.В. Правозастосовний акт як форма індивідуального правового регулювання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Одеса. 2016. Вип. № 23. С. 14–16.
20. Адміністративне право України: підручник / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса: Юридична література. 2003. 896 с.
21. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16.10.2018 року у справі 9901/415/18. URL: <https://zakononline.com.ua/court-decisions/show/77654117> (дата звернення: 28.08.2024).
22. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення підпункту 2 пункту 3 розділу IV Закону України «Про Конституційний Суд України» стосовно правових актів органів Верховної Ради України (справа про акти органів Верховної Ради України) від 23 червня 1997 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-97#Text> (дата звернення 20.08.2024).