

## ГЕНЕЗА ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ПОНЯТТЯ ІНДИВІДУАЛЬНОГО АКТУ

## GENESIS OF LEGAL RESEARCH CONCEPT OF INDIVIDUAL ACT

Рой О.В., к.ю.н., докторант, адвокат,  
помічник-консультант народного депутата України,  
консультант

*Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів*

Тематика дослідження індивідуального акту в адміністративній науці є актуальною в умовах реформування державних інституцій та законодавства на шляху вступу до Європейського Союзу. Результатом видачі дозволів, реєстрації, призначення субсидій, кадрові питання публічної служби, виборчий процес, діяльність органів місцевого самоврядування та вирішення інших нагальних питань є прийняття суб'єктом владних повноважень індивідуального акту.

Вказується, що відсутність комплексного дослідження історії становлення індивідуального акту у науці адміністративного права, тому актуальним є проведення ґрунтовних наукових досліджень.

Зазначено, що наукова спільнота не має єдиного підходу з питання використання термінології, оперуючи різними поняттями та вираженнями індивідуального акту.

Дослідження публічно-правових відносин, публічних-владних управлінських функцій, суб'єктів владних повноважень, безпосередньо пов'язані із індивідуальними актами, що були предметом дослідження В. Б. Авер'янова, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіди, Ю. С. Педька та інших.

Звернуто увагу, що наукові дослідження стали науковим підґрунтям для розробки Кодексу адміністративного судочинства України та послідовних змін до законодавчої бази.

Виділено наукові роботи О. М. Пасенюка та М. І. Смоковича, які мають практичний досвід у застосуванні норм права.

Встановлено, що відсутність нормативного визначення дефініції індивідуального акту було рушієм до проведення наукових досліджень та в подальшому мали важливе значення у процесі напрацювання законодавчих змін до Кодексу адміністративного судочинства України.

Виділено значний внесок у розвиток науки адміністративного права загалом та поняття адміністративного акту авторського колективу, що займався розробкою науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру».

Виокремлено чотири періоди генези поняття індивідуального акту, що обґрунтовуються саме напрацюванням чи прийняттям нової законодавчої бази: з 1991 року до 2005 року; з 2005 року до 2017; з 2017 до 2022 року; з 2022 до тепер.

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

The topic of the study of an individual act in administrative science is relevant in the context of reforming state institutions and legislation on the way to joining the European Union. The result of the issuance of permits, registration, allocation of subsidies, personnel issues of the public service, the election process, the activities of local self-government bodies, and the resolution of other urgent issues is the acceptance by the subject of the authority of an individual act.

It is indicated that there is a lack of a comprehensive study of the history of the formation of an individual act in the science of administrative law; therefore, it is urgent to conduct thorough scientific research.

It is noted that the scientific community does not have a unified approach to the issue of using terminology and operating with different concepts and expressions of an individual act.

The study of public-legal relations, public-authority management functions, subjects of authority, directly related to individual acts, which were the subject of research by V. B. Averyanova, Yu. P. Bityak, I. P. Golosnichenko, I. B. Koliushko, R. O. Kuibidy, Yu. S. Pedka, and others.

It was noted that scientific research became the scientific basis for the development of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and subsequent changes to the legislative framework.

The scientific works of O. M. Pasenyuk and M. I. Smokovich, who have practical experience in the application of legal norms.

It was established that the lack of a normative definition of the definition of an individual act was a driving force for conducting scientific research and subsequently had important knowledge in the process of developing legislative changes to the Code of Administrative Procedure of Ukraine.

A significant contribution to the development of the science of administrative law in general and the concept of an administrative act of the author's team, which was engaged in the development of a scientific and practical commentary to the Law of Ukraine "On Administrative Procedure," was singled out.

Four periods of the genesis of the concept of an individual act are distinguished, which are justified precisely by the development or adoption of a new legislative framework: from 1991 to 2005; from 2005 to 2017; from 2017 to 2022; from 2022 to now.

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

Індивідуальний акт є однією із форм фіксації (правового вираження) рішень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. Кількість індивідуальних актів, що приймається кожним суб'єктом владних повноважень є найбільшою, серед інших видів актів.

Питання видачі дозволів, реєстрації суб'єктів, легалізації актів, призначення пенсій, субсидій, кадрові питання публічної служби, рішення виборчих комісій, рішення органів місцевого самоврядування та вирішення інших нагальних питань 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 загальних засад та термінологіч-

ного апарату, не говорячи вже про суто практичні проблеми опрацювання сотень правових актів. Наразі наукові дослідження адміністративного права, у більшій мірі, стосуються практичних проблем застосування норм права, законності процедур, натомість визначальним є вирішення теоретичних питань, що мають основоположний характер. Тому тематика дослідження індивідуального акту в адміністративній науці є вкрай важливою, та, безсумнівно, актуальною в умовах реформування державних інституцій та законодавства на шляху вступу до Європейського Союзу.

**Метою дослідження** є дослідження історії розвитку правових вчень про поняття індивідуального акту у науці адміністративного права та викладення висновків та рекомендацій.

Індивідуальні акти, у межах більш загальних проблем, розглядалися такими українськими та зарубіжними вченими-адміністративістами, як: В. Б. Авер'янов,

О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. С. Гриценко, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалов, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, О. П. Рябченко, А. О. Селіванов, В. П. Тимошук та ін.

Проте, слід зазначити відсутність комплексного дослідження історії становлення індивідуального акту у науці адміністративного права, тому актуальним є проведення ґрунтовних наукових досліджень з урахуванням правового режиму воєнного стану, що став підґрунтям для нових наукових пошуків.

Наукова спільнота не має єдиного підходу з питання використання термінології, оперуючи поняттями «правові акти державного управління», «адміністративно-правові акти», «індивідуальні адміністративні акти», «індивідуальні акти управління», «індивідуальні адміністративно-правові акти» та «правові акти індивідуальної дії». Натомість, наукові дослідження індивідуального акту відбувались, у тому числі, протягом всього періоду незалежної України.

Слід відзначити, що рушійним поштовхом для створення численних наукових праць стало прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 році, натомість адміністративне право пройшло тернистий шлях розвитку як загальних, так і спеціальних за предметом досліджень.

Концептуальні засади становлення адміністративного права були закладені, в дослідженнях вченого-адміністративіста В. Б. Авер'янова, який зазначив, що публічно-правовими положення є тоді, коли вони застосовуються адміністративними органами й іншими суб'єктами публічного права при виконанні публічних завдань і можуть поширюватись лише на правовідносини між носіями публічного права чи між державою (або іншими суб'єктами публічного права), з одного боку, і громадянами чи підприємствами – з іншого [1; 2].

Безсумнівно, опрацювання загальних питань адміністративного права є важливою складовою для формування чіткого розуміння публічно-правових відносин, публічних-владних управлінських функцій, суб'єктів владних повноважень, тобто категорій, що безпосередньо пов'язані із індивідуальними актами.

Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, І. Б. Коліушко досліджували європейський досвід функціонування адміністративної юстиції. Авторами зроблено чітке розмежування правових актів, як предмету публічно-правового спору, на нормативні та індивідуальні [3]. Наукові праці Р. О. Куйбіди були спрямовані на вирішення питань стосовно розмежування судової юрисдикції, аналізу змісту і значення засад організації системи судів як спеціалізація, територіальність, інстанційності, доцільності прийняття КАС України та становлення адміністративних судів [4].

Слід відзначити, що класифікація вченими-адміністративістами актів на нормативно-правові та індивідуальні викликана в певній мірі запровадженням адміністративної юстиції та відмежуванням справ адміністративної юрисдикції.

Серед адміністративно-правових досліджень щодо оскарження та розгляду адміністративних справ, особливе місце посідає наукові роботи Ю. С. Педька, пов'язані із обґрунтуванням теоретичних та практичних аспектів становлення і правового регулювання адміністративної юстиції в Україні. Автором виокремлено поняття, яке вказує на єдину цільову спрямованість цих видів діяльності – «справи адміністративної юрисдикції» [5].

Натомість, сучасну систему адміністративних судів сформовано у 2004 та як нами вже зазначалось, КАС України прийнято у 2005 році, а тому науковцями в межах адміністративного права та процесу проводились наукові пошуки, що мали судову практику із цивільного та господарського судочинства.

В. С. Стефанюк у своїй монографії дослідив наукові основи правового акту управління, вказуючи, що адміністративний акт є одним з центральних, оскільки в його

межах здійснюються всі найважливіші функції державного управління та публічного управління в цілому. Науковцем здійснено аналіз адміністративного акту з огляду на вчення німецьких науковців, розглянуто поняття акту управління за шістьма точками зору та визначено його ознаки [6, с. 150–158].

Такі дослідження стали науковим підґрунтям для розробки Кодексу адміністративного судочинства України та послідовних змін до законодавчої бази. Крім того, формування судової практики адміністративних судів здійснювалось, у тому числі, з урахування наукових досліджень.

Досліджуючи питання адміністративної справи, А. Ю. Осадчий вказує, що індивідуальні акти є формою реалізації публічно-правових повноважень, натомість правові акти органів публічної влади можуть виступати й підставою виникнення господарських, цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових правовідносин [7].

Науковцями-адміністративістами, що мали практичний досвід у застосуванні норм права, О. М. Пасенюком та М. І. Смоковичем було здійснено важливий науковий внесок у розвиток адміністративного права та процесу.

Зокрема, до таких праць належить наукова робота під назвою «Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді» за загальною редакцією О. М. Пасенюка, вміщає дослідження адміністративних актів, питання оскарження актів державних органів, у тому числі актів індивідуальної дії та нормативно-правових актів [8, с. 140–143]. М. І. Смокович у своєму дисертаційному дослідженні приділяв увагу питанню розмежування судових юрисдикцій та компетенцій адміністративних судів, предмету спору (нормативність чи ненормативність оскаржуваного акта), відмежовуючи індивідуальний адміністративний акт від нормативно-правового [9].

Вагомим внеском у розвиток поняття індивідуального акту є наукові праці В. М. Бевзенка, у якому він піднімає питання адміністративного акту, що становить собою офіційне рішення, прийняте від імені публічної влади і засноване на нормах адміністративного. Вказується, що адміністративний акт спрямовується на регулювання окремого, конкретизованого випадку, тобто є конкретно-індивідуальним [10, с. 263]. Вченими, в більшості, підтримується позиція про індивідуальний характер адміністративного акту.

При розгляді справ адміністративної юрисдикції, судам доволі часто, необхідно було звертатись до саме наукових праць для власного розуміння природи правового акту та розмежування індивідуальних та нормативно-правових, оскільки законодавче визначення, на той час, було відсутнє.

У дисертаційному дослідженні Н. Є. Хлібороб сформулювала ознаки правового акта індивідуальної дії суб'єктів владних повноважень як самостійного предмета оскарження в адміністративному судочинстві. До таких ознак актів індивідуальної дії вчена відносить: спрямовані на вирішення конкретної справи, стосуються визначеної особи (осіб); прийняті органом публічної влади, який наділений відповідними публічно-владними повноваженнями; є юридичним фактом, тобто на його основі можуть виникати, змінюватись та припинятися конкретні правовідносини [11].

Потреба у нормативному визначенні дефініції індивідуального акту мала все більше актуальність, а наступні наукові праці мали важливе значення у процесі напрацювання законодавчих змін до КАС України.

Науковими пошуками у галузі адміністративного процесуального права займався також О. В. Джабурія, що досліджував процесуальні проблеми оскарження актів індивідуальної дії, та виділяв провадження щодо оскарження індивідуальних (адміністративних) актів як одну із правових форм діяльності адміністративного суду [12].

На підставі наукового дослідження О. С. Луніної, визначено, що у переважній більшості випадків предметом публічно-правових спорів у сфері державної реєстрації є законність актів індивідуальної дії [13].

В. Ю. Поплавський провів аналіз наукових поглядів щодо публічно-правових спорів у сфері оскарження правових актів індивідуальної дії щодо державно-службових відносин [14].

Слід звернути увагу, що поняття індивідуального акту було предметом досліджень таких вчених, як: Д. М. Цвіра, С. В. Бакуліна, А. В. Хоменко та ін. Разом з тим, предметом наукових доробків досить часто були проблеми розгляду окремих категорій адміністративних справ щодо оскарження, у тому числі, індивідуальних актів.

Так, Д. М. Цвірою з'ясувалась правова категорію податкового спору щодо оскарження акту індивідуальної дії як одного із видів публічно-правового спору [15]. У свою чергу, С. В. Бакуліна у своєму дисертаційному дослідженні виокремила такий вид публічно-правових земельних спорів за предметом спірних відносин: спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії) [16]. Науковцем, А. В. Хоменком присвячено, у тому числі, питанням юрисдикції адміністративних судів з розгляду публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів та зазначено, що оскарження індивідуальних адміністративних актів в даній категорії справ, відбувається за місцем постійного проживання чи за місцем знаходження останньої [17].

Предметним та комплексним науковим дослідженням індивідуальних актів є праця О. О. Мандюка, в якій автором було визначено поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів, здійснено класифікацію індивідуальних адміністративних актів, з'ясовано основні вимоги, яким повинні відповідати індивідуальні адміністративні акти та розкрито юридичне значення індивідуальних адміністративних актів, їхнє місце і роль в сучасній правовій системі України [18].

Результати аналізу існуючих уявлень про поняття актів індивідуального регулювання в сфері публічного адміністрування, співвідношення таких понять як адміністративні акти та індивідуальні правові акти управління було здійснено В. Р. Білою [19].

Необхідність прийняття системного нормативно-правового акта, яким було б визначено поняття адміністративного акта й урегульовано питання щодо особливостей і порядку прийняття адміністративних актів було здійснено І. В. Ковбасом та М. В. Ковалем [20].

Поняття адміністративного акту було предметом дослідження Б. Б. Мельниченко, та визначалось, як дії (рішення) суб'єктів публічного управління, здійснювані в межах

їхньої компетенції, визначеної законом, у передбачений законом спосіб, які спричиняють юридичні наслідки [21].

Значним внеском у розвиток науки адміністративного права загалом та поняття адміністративного акту є робота таких авторів науково-практичного коментаря до Закону України «Про адміністративну процедуру», як: Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М., Гуржій Т. О., Каменчук О. М., Кисіль Л. Є., Куйбіда Р. О., Петрицький А. Л., Плахотнюк Н. Г., Рижков Г. В., Романадзе Л. Д., Смокович М. І., Тимошук В. П., Хлібороб Н. Є., Школик А. М. Зокрема, авторським колективом, розкривається нова для українського законодавства термінологія, норми, у тому числі, поняття адміністративного акту та його ознак [22, с. 35–39].

Новітніми науковцями С. В. Ківалова та Л. Р. Білої-Тіунової, здійснено ґрунтовне дослідження загального адміністративного права, що вміщує питання поняття та ознак адміністративних актів, вимог до адміністративних актів, їх видів. Окрема увага звертається виокремлення авторами адміністративних актів «за згодою», прийняття яких допускає залучення відповідної особи до процедури прийняття відповідного адміністративного акта, оскільки отримання такої згоди може бути однією з процедурних рішень (або дій), що приймаються (вчиняються) під час адміністративного провадження [22, с. 437–466].

Динаміка правових досліджень поняття індивідуального акту має позитивний приріст, а наукові праці є важливим вкладом у розвиток науки та як наслідок, формування чи виправлення помилок законодавчої бази.

На основі викладеного та опрацьованого матеріалу наукових досліджень, можна зробити висновок, що дефініція індивідуального акту була предметом постійних наукових пошуків.

Аналіз наукових поглядів на поняття «індивідуального акту» в історичному розрізі дає підстави для виокремлення таких періодів його становлення та розвитку: з 1991 року до 2005 року; з 2005 року до 2017; з 2017 до 2022 року; з 2022 до тепер. Окремо слід зауважити, що більшою мірою часові періоди розвитку наукових досліджень та їх сплески обґрунтовуються саме напрацюванням чи прийняттям нової законодавчої бази. Перший період став основою для закладення підвалин поняття індивідуального акту, а послідовучі – закріпили та удосконалили розуміння дефініції, що дало змогу усунути законодавчі прогалини та дійти комплексних наукових висновків.

Повномасштабна військова агресія проти України створила нові виклики перед суб'єктами владних повноважень, науковою спільнотою та юристами-практиками. А шлях вступу до Європейського Союзу супроводжується новими вимогами та рекомендаціями для України. Тому, дефініція індивідуального акту буде предметом нових наукових пошуків.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Органи виконавчої влади в Україні: наук. доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Ін Юре. 1997. 48 с.
2. Державне управління: теорія і практика: монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер. 1998. 431 с.
3. Адміністративна юстиція: Європейський досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. І.Б. Коліушко, Р.О. Куйбіда. Київ: Факт. 2003. 536 с.
4. Куйбіда Р.О. Організація і розвиток сучасної судової системи України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2006. 16 с.
5. Педько Ю.С. Становлення адміністративної юстиції в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. 208 с.
6. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: монографія / Академія правових наук України, Ін-т приватного права і підприємництва. Харків: Консум. 2003. 463 с.
7. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» у адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*: зб. наук. праць. Одеса: Юрид. літ. 2011. Вип. 62. С. 36–43.
8. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики: настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Істина. 2007. 608 с.
9. Смокович М.І. Проблеми розмежування судової юрисдикції та визначення компетенції адміністративних судів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2010. 20 с.
10. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваїте. 2014. 376 с.
11. Хлібороб Н. Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Львів. 2012. 20 с.
12. Джабурія О. В. Компетенція адміністративних судів щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса. 2014. 22 с.

13. Луніна О. С. Публічно-правові спори у сфері державної реєстрації як предмет адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2015. 22 с.
14. Поплавський В. Ю. Правове регулювання вирішення публічно-правових спорів у державно-службових відносинах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ. 2015. 20 с.
15. Цвіра Д. М. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із вирішенням податкових спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль. 2018. 20 с.
16. Бакуліна С. В. Особливості судового розгляду та вирішення публічно-правових земельних спорів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Тернопіль. 2018. 20 с.
17. Хоменко А. В. Розгляд публічно-правових спорів у сфері використання природних ресурсів у порядку адміністративного судочинства: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя. 2018. 16 с.
18. Мандюк О. О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2017. 213 с.
19. Біла В.Р. Індивідуальні акти публічної адміністрації: поняття та ознаки. *Прикарпатський юридичний вісник*. Івано-Франківськ: Національний університет «Одеська юридична академія». 2017. Вип. 1(16). Том 4. С. 56–59.
20. Ковбас І.В., Коваль М.В. Понятійно-сутнісний аналіз адміністративного акта в теоретико-правових розробках і під час застосування в законодавстві України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 2019. Випуск 2-2(36). С. 56-61.
21. Мельниченко Б.Б. Адміністративний акт як основна форма публічного управління. Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: юридичні науки: зб. наук. праць. Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2021. Вип. 1. Том 32 (71). С. 57–62.
22. Закон України «Про адміністративну процедуру»: наук.-практ. коментар / Андрійко О.Ф., Бевзенко В.М. та ін.; за заг. ред. Тимощука В.П. Київ. 2023. 545 с.
23. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: С. Ківалова і Л. Білої-Тіунової; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса: Фенікс. 2023. 792 с.