

*Горбалінський В. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ІНДИВІДУАЛЬНІ АКТИ ЯК ОСОБЛИВИЙ ВИД РІШЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Анотація. У статті досліджуються індивідуальний акт, як особливий вид рішень суб'єктів владних повноважень. Автор звертає увагу на те, що юридичною наукою і у законодавстві не однаково тлумачаться поняття «індивідуального акту», окреслюються його властивості та критерії правомірності, що в свою чергу також відображається на правозастосовній діяльності суб'єктів владних повноважень та адміністративного суду при розгляді адміністративних справ щодо оскарження індивідуальних актів. У статті висвітлюються проблеми застосування законодавства про адміністративну процедуру в контексті оскарження адміністративних актів в адміністративних судах. Досліджуються особливості індивідуального акту у співвідношення його з нормативно-правовим актом, та іншими актами, які приймають суб'єкти владних повноважень. Робиться висновок, що індивідуальний акт є особливим видом рішення суб'єкта владних повноважень, яке від інших видів рішень відрізняють такі властивості: не містить норми права; впливає на права, свободи та інтереси конкретної особи або осіб, відносно яких акт було прийнято; припиняє дію після його виконання або завершення строку дії. Обґрунтовується, що нормативно-правові акти та індивідуальні акти мають спільні риси, а саме: виражають волевиявлення уповноважених суб'єктів та мають юридичні наслідки. Нормативність є головною відмінною рисою, яка відрізняє нормативно-правові та індивідуальні акти. Індивідуальні акти не містять норм права і лише застосовують вже існуючі норми до конкретних ситуацій та осіб. У статті доводиться, що індивідуальні акти за своєю правовою природою є правозастосовними, адже забезпечують реалізацію норм різних галузей права в окремих ситуаціях або стосовно конкретних осіб. Індивідуальні акти породжують правові наслідки, впливають на права, свободи та інтереси конкретної особи (осіб) і це є головною ознакою, яка відрізняє їх від інших актів, які таких наслідків не мають (наприклад, актів внутрішньої організаційної діяльності суб'єктів владних повноважень, довідок, протоколів, вказівок тощо).

Ключові слова: рішення суб'єкта владних повноважень, індивідуальний акт, нормативно-правовий акт, адміністративний акт, суб'єкт владних повноважень, адміністративний суд.

Постановка проблеми. Одним із видів рішень суб'єкта владних повноважень є індивідуальний акт.

Як впливає із положень ч. 1 ст. 5 КАС України кожна особа має право звернутися до адміністративного суду відповідно до положень Кодексу, якщо вона вважає, що її права, свободи або законні інтереси порушені діями, бездіяльністю або рішеннями суб'єкта владних повноважень. Якщо відносно особи було прийнято конкретне рішення суб'єктом владних повноважень, то

вона може просити в адміністративному суді про захист своїх прав свобод та інтересів шляхом, визнавши такого індивідуального акту протиправним та вимагаючи скасування як всього акту або окремих його положень [1]. Адміністративний суд повинен прийняти законне та обґрунтоване судове рішення, що вимагає від суду встановити, чи є оскаржуване рішення індивідуальним актом, чи прийнятий він у спосіб та у межах компетенції суб'єкта владних повноважень, чи є підстави визнавати його протиправним і скасовувати? Вирішення цих питань обумовлює актуальність дослідження індивідуальних актів, як особливого виду рішень суб'єктів владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Правова природа індивідуальних актів досліджувалася за останні роки багатьма вченими. Варто згадати праці В. Б. Авер'янова, В.В. Амелюхіна, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, О. С. Лагоди, О.О. Мандюка, Ю. С. Педька, І.М. Погрібніченка, А. М. Школика та інших. Незважаючи на наявні наукові здобутки не тільки цих, алей і інших вчених, не можна не оминати увагою те, що індивідуальні акти не були достатньо висвітлені в аспекті предмету оскарження в адміністративному судочинстві, не розкриті їх природа, як особливих видів рішень суб'єктів владних повноважень.

Мета статті з'ясувати сутність індивідуального акту, як особливого виду рішень суб'єкта владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Індивідуальний акт, як рішення суб'єкта владних повноважень, у випадку його оскарження повинен бути перевірений судом чи було його прийнято на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України; з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); безсторонньо (неупереджено); добросовісно; розсудливо; з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; своєчасно, тобто протягом розумного строку [1].

В судовій практиці вирішення цих питань обумовлено багатьма складнощами. По-перше, це пов'язано з тим, що під час правозастосовчої діяльності суб'єкти владних повноважень приймають чисельні акти, які можуть бути як індивідуальними, так і не належати до останніх. По-друге, це недосконалість законодавства, в якому по різному тлумачиться поняття «індивідуального акту», а також вживаються суміжні з ним поняття

«адміністративний акт», «правовий акт», «індивідуальний адміністративний акт», «неправовий акт» тощо, що ускладнює ідентифікацію оскаржуваного акту саме як індивідуального. По-третє, це розпорошеність законодавства, яке регулює компетенцію та процедуру суб'єкта владних повноважень приймати ті чи інші індивідуальні акти, наявність між різними законодавчими актами колізійних положень та суперечностей. По-четверте, різноманіття судових тлумачень таких понять, як індивідуальний акт, нормативно-правовий акт, регуляторний акт, їх відмінностей, а також критеріїв правомірності ускладнюють здійснення правосуддя та обрання відповідних способів захисту. По-п'яте, нещодавно набрав силу Закон України «Про адміністративну процедуру» [2]. Цей закон врегулював порядок розгляду адміністративних справ адміністративними органами, а також адміністративну процедуру прийняття адміністративних актів. Прийняття цього закону обумовило ще більше проблем, які пов'язані із тлумаченням поняття «адміністративний акт» у законі, набранням чинності цих актів, їх виконанням, скасуванням та оскарженням, співвідношенням багатьох термінів цього закону з іншими суміжними категоріями.

Варто також звернути увагу на те, що юридичною наукою також не однаково тлумачаться поняття «індивідуального акту», окреслюються його властивості та критерії правомірності, що в свою чергу також відображається на правозастосовчій діяльності суб'єктів владних повноважень та провадженні із розгляду адміністративних справ щодо оскарження індивідуальних актів.

Закон України «Про адміністративну процедуру» надав таке визначення адміністративного акту, як рішення або юридично значуща дія індивідуального характеру, прийняте (вчинена) адміністративним органом для вирішення конкретної справи та спрямоване (спрямована) на набуття, зміну, припинення чи реалізацію прав та/або обов'язків окремої особи (осіб). Варто звернути увагу, що під адміністративним актом законодавець розуміє як рішення адміністративного органу, так і юридично значущу дію [2].

У п. 19 ст. 2 КАС України під індивідуальним актом розуміється акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк. На відміну від запропонованого законодавчого визначення «адміністративного акту» індивідуальний акт є наслідком (результатом) здійснення владних управлінських функцій, або результатом адміністративної послуги, стосується конкретної особи, має визначену дію та строк [1].

Виникає питання, як же співвідносяться між собою поняття «адміністративний акт» та «індивідуальний акт»?

Суб'єктом прийняття індивідуального акту є будь який орган державної влади, місцевого самоврядування, орган державної влади, який не має статусу юридичної особи, а також посадові і службові особи всіх цих органів, головне, щоб вони здійснювали публічно-владні управлінські функції або надавали адміністративні послуги. Тоді таких осіб можна вважати суб'єктом владних повноважень, рішення яких можна оскаржити до суду. Щодо закону України «Про адміністративну процедуру» то приймати адміністративні акти має більш звужене коло суб'єктів, а саме органи виконавчої влади, місцевого

самоврядування, а також їх службові та посадові особи, та інші суб'єкти, які відповідно до закону (напевно мова йде напевно про делеговані повноваження) мають компетенцію здійснювати функції публічної адміністрації. Тобто суд, розглядаючи справи щодо оскарження адміністративних актів має вирішити питання, чи здійснює суб'єкт його прийняття функції публічної адміністрації.

Щодо співвідношення понять адміністративного та індивідуального акту спільними є такі ознаки: вони стосуються конкретної особи або конкретної ситуації; вони впливають на права, свободи та інтереси особи, якої стосуються; спільна сфера надання – адміністративні послуги. Важливим для адміністративного акту має бути й такі ознаки, які дозволять його ідентифікувати як індивідуальний акт, в розумінні КАС України – це визначений строк та термін виконання. Як прописано в КАС України, індивідуальний акт має дію, яка вичерпується його виконанням. Однак, якщо переглянути зміст Закону України «Про адміністративну процедуру» можна звернути увагу на те, що адміністративний акт має термін виконання, зокрема цьому питанню у законі присвячений окремий розділ 8, який має назву «Виконання адміністративного акту». Вивчаючи положення цього розділу, слід зазначити, що вони не є досконалими.

Вирішуючи питання про визнання протиправним та скасування індивідуального акту, адміністративний суд також повинен визначити чи є підстави вважати такий акт протиправним.

Поряд з цим, у Закону України «Про адміністративну процедуру» [2] передбачені підстави, для визнання адміністративного акту нікчемним. Зазначимо, що вживання у положеннях Закону терміну «нікчемний акт» не є зовсім коректним. На нашу думку, доцільним було б використовувати у нормах Закону України «Про адміністративну процедуру» замість терміну «нікчемний акт», термін «протиправний».

Виникає питання, який суб'єкт може вирішувати про нікчемність адміністративного акту? Адміністративні суди це питання не вирішують. Суди здійснюють захист порушених прав, свобод та інтересів шляхом визнання індивідуального акту протиправним і його скасування.

На нашу думку, органи публічної влади мають діяти у межах наданих повноважень і у спосіб, передбачений у законі, дотримуватися принципу законності при прийнятті адміністративних актів. Порушення цього є підставою, яка обумовлює визнання відповідного акту протиправним і скасування, у зв'язку з порушенням приписів закону. У справах щодо оскарження індивідуальних актів адміністративний суд зобов'язаний перевірити правомірність таких актів, керуючись приписами ч. 2 ст. 2 КАС України. У зв'язку з чим, акти, які мають ознаки, викладені у ч. 1 ст. 77 Закону України «Про адміністративну процедуру» слід вважати протиправними. На підставі викладеного, адміністративні акти підлягають скасуванню у разі визнання їх протиправними [2].

Властивості індивідуальних актів, як різновидів рішень суб'єкта владних повноважень розкриваються через їх співвідношення з властивостями нормативно-правових актів. До речі, в судовій практиці є чисельні помилки, яких припускають сторони у справі, оскаржуючи замість, наприклад індивідуального акту нормативно-правовий акт. У зв'язку з чим, неправильно обираються способи захисту порушених прав, свобод та інтересів, що в подальшому впливає зміст судового

рішення у справі і ускладнює процес здійснення судового захисту.

Нормативні акти містять обов'язкові правила поведінки, в той час як індивідуальні акти норм права мають і мають індивідуально-конкретні вказівки. Нормативні акти адресовані невизначеному колу суб'єктів, індивідуальні акти стосуються лише конкретних осіб. Нормативні акти регулюють певний вид суспільних відносин, індивідуальні акти – конкретну життєву ситуацію. Нормативні акти діють тривалий час і не вичерпують себе одноразовим застосуванням, тоді як індивідуальні акти припиняють свою дію після виконання чи завершення терміну. Головною ознакою, яка відрізняє індивідуальні акти від нормативно-правових є наявність у змісті останніх норм права. Індивідуальний акт не встановлює норми права, а лише застосовує їх до конкретних ситуацій.

Також, індивідуальний акт відрізняється від процесуальних, технічних чи інших документів, що не мають правових наслідків, оскільки їх не можна вважати правовими чи індивідуальними адміністративними актами. Наприклад, протокол про адміністративне правопорушення не є індивідуальним актом. Але постанова в справі про адміністративне правопорушення, яка видається після розгляду такої справи, вже є індивідуальним актом, що застосовується до конкретної особи.

Як роз'яснив Верховний Суд повістка, яка була складена відповідачем для виконання вимог законодавства щодо військового обов'язку та передана позивачу, не має характеру рішення або дії, суб'єкта владних повноважень у розумінні Кодексу адміністративного судочинства. І тому це спір, який не підлягає розгляду не тільки в порядку адміністративного судочинства, але і в цілому не підлягає судовому розгляду [3].

Висновки. Індивідуальний акт є особливим видом рішення суб'єкта владних повноважень, яке від інших видів рішень відрізняють такі властивості: не містить норми права; впливає на права, свободи та інтереси конкретної особи або осіб, відносно яких акт було прийнято; припиняє дію після його виконання або завершення строку дії. Нормативно-правові акти та індивідуальні акти мають спільні риси, а саме: виражають волевиявлення уповноважених суб'єктів та мають юридичні наслідки. Нормативність є головною відмінною рисою, яка відрізняє нормативно-правові та індивідуальні акти. Індивідуальні акти не містять норм права і лише застосовують вже існуючі норми до конкретних ситуацій та осіб. Індивідуальні акти за своєю правовою природою є правозастосовними, адже забезпечують реалізацію норм різних галузей права в окремих ситуаціях або стосовно конкретних осіб. Індивідуальні акти породжуючи правові наслідки, впливають на права, свободи та інтереси конкретної особи (осіб) і це є головна ознака, яка відрізняє їх від інших актів, які таких наслідків не мають актів (наприклад,

актів внутрішньоорганізаційної діяльності суб'єктів владних повноважень, довідок, протоколів, вказівок тощо).

Література:

1. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
2. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>.
3. Постанова Верховного Суду від 08.09.2022р. Справа № 300/1263/22 URL: https://verdictum.ligazakon.net/document/106141195?utm_source=jurliga.ligazakon.net&utm_medium=news&utm_content=j101.

Gorbalinskiy V. Individual acts as a special type of decisions of subjects of authority

Summary. The article examines an individual act as a special type of decisions of subjects of authority. The author draws attention to the fact that jurisprudence and legislation do not interpret the concept of "individual act" in the same way, outline its properties and legality criteria, which, in turn, is also reflected in the law enforcement activities of subjects of power and the administrative court when considering administrative cases regarding appeal of individual acts. The article highlights the problems of applying the legislation on administrative procedure in the context of challenging administrative acts in administrative courts. Peculiarities of an individual act are studied in relation to a normative legal act and other acts adopted by subjects of authority. It is concluded that an individual act is a special type of decision of a subject of authority, which is distinguished from other types of decisions by the following properties: it does not contain legal norms; affects the rights, freedoms and interests of a specific person or persons in respect of whom the act was adopted; ceases to be effective after its execution or expiry. It is substantiated that normative legal acts and individual acts have common features, namely: they express the will of authorized subjects and have legal consequences. Normativeness is the main distinguishing feature that distinguishes regulatory and individual acts. Individual acts do not contain legal norms and only apply already existing norms to specific situations and persons. The article proves that individual acts by their legal nature are legally enforceable, because they ensure the implementation of norms of various branches of law in specific situations or in relation to specific individuals. Individual acts, generating legal consequences, affect the rights, freedoms and interests of a specific person (persons), and this is the main feature that distinguishes them from other acts that do not have such consequences (for example, acts of intra-organizational activity of subjects of authority, certificates, protocols, instructions, etc.).

Key words: decision of a subject of power, individual act, normative legal act, administrative act, subject of power, administrative court.