



ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗНАЧЕНИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

Алексей МАНДЮК,

аспирант кафедры административного и информационного права
Учебно-научного института права и психологии
Национального университета «Львовская политехника»

Summary

The article provides a comprehensive research of individual administrative acts, which most fully expresses all the main aspects of the legal significance of these acts. The role and the legal significance of individual administrative acts in the activities of public administration and their effects on private persons were analyzed. Various aspects of the legal significance of individual administrative acts are defined on the basis of analysis of the legal literature about the theory of law, administrative law, as well as the legislation, judicial and administrative practice of Ukraine.

Key words: individual administrative acts, legal significance of individual administrative acts.

Аннотация

В статье проведено комплексное исследование индивидуальных административных актов, которое в наиболее полной мере выражает все основные аспекты юридического значения данных актов. Проанализированы роль и юридическое значение индивидуальных административных актов в деятельности органов публичной администрации и их влияние на частных лиц. Различные аспекты юридического значения индивидуальных административных актов определены на основе анализа как юридической литературы по теории права, административному праву, так и законодательства, судебной и административной практики Украины.

Ключевые слова: индивидуальные административные акты, юридическое значение индивидуальных административных актов.

Постановка проблемы. Изменения, произошедшие в экономической и политической жизни Украины в 1990-е годы, значительно повысили роль правовых средств в обществе, в частности индивидуальных административных актов. Принципиальная значимость индивидуальных административных актов в той или иной степени признается многими учеными в сфере административного права, однако на данный момент эта проблема остается недостаточно исследованной, а терминология – дискуссионной. Правовое регулирование индивидуальных административных актов тоже остается поверхностным и не совершенным. Поэтому вполне справедливо утверждение о том, что правовое обеспечение индивидуальных административных актов до сих пор не соответствует степени их важности и распространенности, что, в свою очередь, обуславливает целесообразность интенсификации административно-правовых исследований в данной сфере, которые должны привести к улучшению правового регулирования [1, с. 330].

Актуальность темы. Индивидуальные административные акты – чрезвычайно сложное юридическое явление, поэтому, определяя его

юридическое значение и роль в механизме правового регулирования, ученые обращают внимание на различные аспекты, однако практически отсутствуют комплексные исследования данного понятия, которые в полной мере выражали бы все основные аспекты юридического значения данных актов.

Определение юридического значения индивидуальных административных актов позволяет понять место и роль данных актов в деятельности органов публичной администрации и их влияние на частных лиц, ведь благодаря правоприменительным актам, которыми в частности являются индивидуальные административные акты, воплощаются в жизнь нормы права.

Различные аспекты юридического значения были проанализированы в работах отечественных и зарубежных ученых в области административного права и теории права, среди которых можно назвать В.В. Лазарева, Р.Ф. Васильева, Е.С. Слесереву, В.А. Юсупова, А.Н. Гвоздеву, С.Г. Краснояружского, В.Г. Аверьянова, А.М. Школыка.

В тоже время стоит отметить, что исследования, в которых глубоко и на высоком научном уровне было бы проанализировано вопрос юридиче-

ского значения индивидуальных административных актов, практически отсутствуют. Как правило, исследования данного вопроса ограничиваются только указанием неполного перечня аспектов их юридического значения без анализа каждого из них, что не позволяет в полной мере раскрыть значение такого важного правового явления, как индивидуальные административные акты. Данное обстоятельство предопределяет необходимость проведения такого исследования.

Целью статьи является определение многоаспектного юридического значения индивидуальных административных актов. Новизна работы заключается в попытке объединить достижения теории права и административного права для установления места и роли индивидуальных административных актов в современной украинской правовой системе.

Изложение основного материала исследования. Перед тем как перейти непосредственно к определению юридического значения индивидуальных административных актов, необходимо определить, что мы понимаем под данным термином, поскольку в науке административного права нет единой позиции по



данному вопросу. Итак, индивидуальный административный акт – это одностороннее волеизъявление административного органа внешнего воздействия, что напрямую влияет на права, свободы или интересы конкретных лиц или касается конкретной ситуации.

При рассмотрении вопроса юридического определения индивидуальных административных актов, как правило, уделяется внимание тому, что данные акты создают юридически значимые последствия, что является чрезвычайно важным, учитывая юридическую природу таких актов, однако, далеко не единственным аспектом их юридического значения.

Соглашаясь с В.В. Лазаревым, мы считаем, что юридическое значение акта охватывает собой все, имеющее место в действительности, и все возможное его влияние на правовой порядок, обусловленное самим фактом совершения акта, его юридической природой [2, с. 73].

Учитывая данные определения и рассматривая вопрос значение индивидуальных административных актов, необходимо выразить все существенные юридические аспекты данных актов. Итак, юридическое значение индивидуальных административных актов заключается в следующем:

1. Индивидуальные административные акты выступают юридическим фактом, что непосредственно влияет на создание, изменение или прекращение конкретных правоотношений и, соответственно, создание, изменение или прекращение прав, интересов и обязанностей конкретных лиц.

Индивидуальный административный акт как один из видов правоприменительных актов является формой отражения юридически официального бытия юридических норм, других компонентов (элементов) правовой системы, которые имеют юридическую энергию и влияют на процесс правового регулирования [3, с. 187].

Еще В.Л. Кобалевский отмечал, что индивидуальные акты управления служат тем единственным средством, которое порождает юриди-

ческие отношения, а если так, то и приводит в действие весь управленческий механизм [4, с. 125–127].

К примеру, в ч. 4 ст. 11 Гражданского кодекса Украины закреплено, что в случаях, установленных актами гражданского законодательства, гражданские права и обязанности возникают непосредственно из актов органов государственной власти, органов власти Автономной Республики Крым или органов местного самоуправления [5]. Однако, учитывая правоприменительный характер индивидуальных административных актов, они всегда должны «опираться» на определенную правовую норму.

Кроме этого, необходимо отметить, что влияние на общественные отношения, связанные с созданием, изменением или прекращением прав, интересов и обязанностей конкретных лиц, в частности, путем принятия индивидуальных административных актов в теории права называется термином «индивидуальное правовое регулирование». То есть, индивидуальный административный акт является результатом индивидуального правового регулирования, в связи с чем необходимо уделить внимание данному вопросу.

Индивидуальное правовое регулирование осуществляется на основе нормативно-правового регулирования и косвенно способствует его развитию. По данному поводу В.М. Горшенев, отмечает, что общее нормативное регулирование, установленное правотворчеством с помощью нормы права, одновременно дополняется индивидуальным (ненормативным) регламентированием, что выражается в уточнении правового положения субъектов в обстановке, которая реально сложилась [6, с. 167].

2. Принятие индивидуального административного акта является завершающей и решающей стадией правоприменительного процесса, позволяет назвать данные акты одним из определяющих элементов механизма правового регулирования. Индивидуальные административные акты как вид правоприменительных актов способствуют оптимальной реализации предписаний, изложенных в правовых нормах.

3. Индивидуальные административные акты являются самой распространенной и самой важной формой деятельности публичной администрации.

Индивидуальный административный акт, с одной стороны, служит средством индивидуального правового регулирования общественных отношений, а с другой – выступает носителем и выразителем индивидуального правового волевого воздействия административных органов. Посредством принятия индивидуальных административных актов обеспечивается практическая реализация задач и функций публичной администрации.

И.В. Гриценко объясняет принципиальную значимость индивидуальных административных актов тем, что они являются, во-первых, разновидностью правовых форм управления, во-вторых, наиболее распространенным способом реализации полномочий субъектов публичного управления, без издания которых не может быть решено ни одно более или менее важное дело в сфере общественного управления [7, с. 64].

Именно на данном аспекте индивидуальных административных актов акцентируется внимание многих ученых в сфере административного права. Так, В.К. Колпаков и А.В. Кузьменко в своем учебнике «Административное право Украины» отмечают, что принятие административных актов является «наиболее масштабной частью управленческой деятельности». А.М. Школьник акцентирует, что право принимать административные акты можно без преувеличения назвать основной особенностью деятельности органов публичной администрации [8, с. 105]. В.П. Тимошук указывает, что основным предметом деятельности органов публичной администрации является решение конкретных дел, а именно: предоставление разрешений на строительство, проведение государственной регистрации субъектов хозяйствования, назначение социальной помощи и т. д., то есть принятие индивидуальных административных актов [9, с. 11–12].

4. Индивидуальные административные акты могут быть основанием



для подготовки и принятия других индивидуальных административных актов.

Существуют индивидуальные административные акты, которые являются необходимым условием для принятия других индивидуальных актов, то есть имеют промежуточные значения в определенной административной процедуре. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 118 Земельного кодекса Украины, решения органов исполнительной власти и органов местного самоуправления о приватизации земельных участков принимаются в месячный срок на основании технических материалов и документов, подтверждающих размер земельного участка [10]. То есть, необходимым условием для принятия решения органом местного самоуправления или органом исполнительной власти о приватизации земельного участка является изготовление технической документации на земельный участок, определение ее размера. Согласно ч. 4 ст. 118 Земельного кодекса Украины, соответствующий орган местного самоуправления или орган исполнительной власти в месячный срок рассматривает ходатайство и предоставляет разрешение предприятиям, учреждениям и организациям на разработку проекта приватизации земель [10]. Таким образом, в соответствии с вышеприведенными нормами, органы исполнительной власти и органы местного самоуправления могут принять решение о приватизации земельного участка только после принятия решения о предоставлении разрешения на разработку проекта приватизации земель. То есть, принятие одного индивидуального административного акта является необходимым условием для принятия другого.

5. Индивидуальные административные акты могут быть основанием для заключения административных договоров. Хотя административный договор может быть заключен и без предварительного принятия индивидуального административного акта, однако в административной практике встречаются такие случаи. Так, например, решение о рассрочке (отсрочке) денежных обязательств (налогового долга) является основанием

для заключения договора о рассрочке (отсрочке) денежных обязательств (налогового долга).

Согласно п. 100.2 ст. 100 Налогового кодекса Украины, налогоплательщик имеет право обратиться в контролирующий орган с заявлением о рассрочке и отсрочке денежных обязательств или налогового долга. Налогоплательщик, который обращается в контролирующий орган с заявлением о рассрочке, отсрочке денежных обязательств, считается таким, который согласовал сумму такого денежного обязательства [11]. В самом Налоговом кодексе Украины последующие рассрочки и отсрочки денежных обязательств описаны не исчерпывающе и фрагментарно. Вместе с тем, согласно п. 100.13 ст. 100 данного Кодекса, порядок рассрочки и отсрочки денежных обязательств или налогового долга налогоплательщика устанавливается центральным органом исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную налоговую и таможенную политику. Такой порядок утвержден Приказом Министерства доходов и сборов Украины от 10 октября 2013 г. № 574.

В соответствии с п. 1.4 данного порядка, рассрочка (отсрочка) денежных обязательств (налогового долга) считается предоставленной, если на основании заявления налогоплательщика принято соответствующее решение органа доходов и сборов и заключен договор о рассрочке (отсрочке) [12].

Согласно п. 3.5 данного порядка, не позднее следующего рабочего дня со дня принятия или получения решения орган доходов и сборов по месту учета налогоплательщика (или по месту учета его денежного обязательства (налогового долга)) заключает с данным плательщиком договор о рассрочке (отсрочке) денежных обязательств (налогового долга) [12].

Согласно вышеприведенному, принятие решения о рассрочке (отсрочке) денежных обязательств, которое предшествует заключению договора о рассрочке (отсрочке) денежных обязательств, является необходимым условием для заклю-

чения данного административного договора.

6. Индивидуальные административные акты могут быть основанием для совершения административными органами определенной деятельности. В частности, решение государственной налоговой инспекции о проведении проверки является основанием для фактического совершения таких действий. В соответствии с п. 77.4 ст. 77 Налогового кодекса Украины, о проведении документальной плановой проверки руководителем контролирующего органа принимается решение, которое оформляется приказом [11].

7. Индивидуальные административные акты могут быть основанием для совершения тех или иных сделок, в частности гражданско-правовых сделок. Как отмечалось выше, гражданские права и обязанности могут возникать непосредственно из индивидуальных административных актов. Однако на сегодняшний день, в связи с изменением плановой социалистической экономики на рыночную экономику, сфера влияния публичной администрации на гражданские отношения значительно сузилась, поэтому значение индивидуальных административных актов как основания возникновения гражданских прав и обязанностей уменьшилось. Из-за этого все чаще возникновение гражданских прав и обязанностей связано с совокупностью юридических фактов в виде индивидуального административного акта и заключенного на его основании договора.

Согласно ч. 5 ст. 60 Закона Украины «О местном самоуправлении», органы местного самоуправления от имени и в интересах территориальных общин в соответствии с законом осуществляют правомочия по владению, пользованию и распоряжению объектами права коммунальной собственности, в том числе выполняют все имущественные операции, могут передавать объекты права коммунальной собственности в постоянное или временное пользование юридическим и физическим лицам, сдавать их в аренду, продавать и покупать, использовать как залог, решать во-



просы их отчуждения, определять в соглашениях и договорах условия использования и финансирования объектов, которые приватизируются и передаются в пользование и аренду [13].

Таким образом, в соответствии с вышеприведенной нормой, за органами местного самоуправления закреплены права на распоряжение коммунальной собственностью, поэтому реализация данных прав возможна только путем заключения различного рода договоров, а заключению того или иного договора предшествует принятие решения об этом органом местного самоуправления, которое является индивидуальным административным актом.

Выводы. На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что юридическое значение индивидуальных административных актов в целом сводится к следующему:

- 1) индивидуальные административные акты выступают в качестве юридических фактов, непосредственно влекущих возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений;
- 2) они являются завершающей и решающей стадией правоприменительного процесса;
- 3) индивидуальные административные акты выступают самой распространенной и самой важной формой деятельности публичной администрации;
- 4) они могут служить основанием для подготовки и принятия других индивидуальных административных актов;
- 5) индивидуальные административные акты могут служить основанием для заключения административных договоров;
- 6) они могут служить основанием для совершения административными органами определенной деятельности;
- 7) индивидуальные административные акты могут быть основанием для совершения тех или иных сделок, в частности гражданско-правовых сделок.

Список использованной литературы:

1. Школик А.М. Индивидуальні адміністративні акти як основна форма діяльності публічної адміністрації / А.М. Школик // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2012. – № 1. – Ч. I. – С. 329–334.
2. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов. Вопросы теории / В.В. Лазарев. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1975. – 207 с.
3. Осауленко О.І. Загальна теорія держави і права: [навчальний посібник] / О.І. Осауленко. – К.: Істина, 2007. – 336 с.
4. Кобалевский В. Очерки советского административного права / В. Кобалевский. – Х., 1924. – 258 с.
5. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44. – С. 356.
6. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.
7. Гриценко І.С. Від адміністративного припису до індивідуального акта управління: деякі питання розвитку адміністративно-правової термінології / І.С. Гриценко // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки». – 2007. – Вип. 75. – С. 64–66.
8. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: [навчальний посібник для юридичних факультетів та факультетів міжнародних відносин] / А.М. Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 208 с.
9. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії / В.П. Тимошук – К.: Конус – Ю, 2010. – 296 с.
10. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3–4. – С. 27.
11. Податковий Кодекс України від 02 грудня 2010 року 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № № 13–14, 15–16, 17. – С. 112.

12. Порядок розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків, затверджений Наказом Міністерства доходів і зборів України від 10 жовтня 2013 року № 574 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1853-13>.

13. Про місцеве самоврядування: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – С. 170.