

О. О. Мандюк

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
аспір. кафедри адміністративного та інформаційного права

ЧИННІСТЬ ТА ДІЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ: РОЗМЕЖУВАННЯ ПОНЯТЬ

© Мандюк О. О., 2016

Досліджено теоретико-правові основи понять чинності та дії індивідуальних адміністративних актів. На підставі аналізу законодавства та наукової літератури встановлено їх взаємозв'язок та сформульовано пропозиції щодо розмежування цих понять.

Ключові слова: індивідуальний адміністративний акт, чинність акта, дія акта.

А. О. Мандюк

СИЛА И ДЕЙСТВИЕ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ: РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОНЯТИЙ

Исследовано теоретико-правовые основы понятий вступления в силу и введения в действие индивидуальных административных актов. На основании анализа законодательства и научной литературы установлено их взаимосвязь и сформулированы предложения по разграничению этих понятий.

Ключевые слова: индивидуальный административный акт, сила акта, действие акта.

О. О. Mandyuk

VALIDITY AND ACTION OF THE INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS: DISTINCTION OF THESE CONCEPTS

In the article were investigated theoretical and legal bases of the concepts validity and action of the individual administrative acts. On the basis of legislation and scientific resources were found their correlation and formulated proposals for the distinction of these concepts.

Key words: individual administrative act, validity of act, action of act.

Постановка проблеми. Однією з найскладніших проблем в адміністративному праві була й залишається проблема чинності та дії індивідуальних адміністративних актів. Щодо цих понять немає єдиної позиції ні в законодавстві, ні в науці адміністративного права.

Відсутність достатнього доктринального опрацювання цієї проблеми негативно впливає на її правове регулювання. Окрім цього, в Україні досі не прийнятий Адміністративно-процедурний кодекс, який мав би детально регулювати питання чинності індивідуальних адміністративних актів. В багатьох пострадянських державах та в більшості держав – членів Європейського Союзу такий кодекс прийнято.

Стан дослідження. Як вітчизняні, так і радянські дослідження з цієї проблематики поверхневі та доволі фрагментарні. Більшість науковців у сфері адміністративного права, що хоч

якось торкались цієї проблеми, обмежуються констатацією загальних положень теорії права щодо чинності правових актів (їх дії у часі, просторі та щодо кола осіб). Серед публікацій з цієї тематики варто виділити монографічне дослідження В. П. Тимошука – «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії» [1], дисертаційне дослідження Ф. Ф. Яхина «Действие административно-правовых актов» [2], в яких питання чинності та дії адміністративних актів досить глибоко досліджено на високому науковому рівні.

Як правило, в юридичній науці основну увагу приділяють дослідженню чинності та дії законів та дещо меншою мірою нормативно-правових актів. Дослідження ж питання чинності та дії індивідуальних адміністративних актів практично відсутні.

У зв'язку з цим **метою статті** є аналіз понять чинності та дії індивідуальних адміністративних актів, їх розмежування та формулювання відповідних висновків та рекомендацій з цього питання.

Виклад основного матеріалу. Оскільки основні висновки, які стосуються чинності та дії законів, можуть бути застосовані до індивідуальних адміністративних актів з врахуванням особливостей, які їм притаманні, то перед безпосереднім розглядом питання чинності та дії індивідуальних адміністративних актів спробуємо проаналізувати, як це питання вирішується щодо законів та інших нормативно-правових актів.

У вітчизняній юридичній науці сформувався два протилежних підходи до розуміння поняття «чинності» та «дії» законів та нормативно-правових актів. Відповідно до першого підходу ці терміни є синонімами і використовуються для позначення того самого поняття. Згідно з іншою позицією поняття «дії» та «чинності» закону є суттєво різними явищами, хоч іноді момент набуття чинності та вступу в дію закону може збігатися. Проте це не свідчить про тотожність цих понять.

Отже, представники першого підходу дотримуються позиції, що виділення двох понять – «чинність» та «дія» є необґрунтованим та помилковим. Так, на думку О. В. Пушняка, терміни «набуття чинності» та «введення в дію» є синонімами і тому виділення двох понять є недоцільним та нічим не виправданим [3, с. 584].

Позиція щодо розгляду понять «чинність» та «дія» закону як відмінних та самостійних понять закріплена в багатьох законах України та відображена в судовій практиці Конституційного Суду України.

У цьому контексті цікавим є припис, закріплений у частині 3 статті 27 Бюджетного кодексу України, в якому зазначено, що закони України або їх окремі положення, які впливають на показники бюджету (зменшують надходження бюджету та/або збільшують витрати бюджету) і приймаються після 15 липня року, що передує плановому, вводяться в дію не раніше від початку бюджетного періоду, що настає за плановим. У цій статті використано поняття «вступають в дію», а не «набувають чинності» не випадково, оскільки закони, прийняті після 15 липня року, що передує плановому, можуть набувати чинності, проте вступати в дію вони можуть не раніше від початку бюджетного періоду, що настає за плановим.

Тобто, на нашу думку, законодавець не випадково використав у цьому випадку поняття дії акта, а не його чинності, оскільки чинний акт, який не вступив в дію, не вважається обов'язковим для осіб, на яких поширюватиметься, а може вважатися явищем правової дійсності, яке володіє так званою початковою або, як її ще називають, виконавчою силою.

У зв'язку з суперечливістю та дискусійністю питання чинності та дії закону це питання було предметом розгляду в Конституційному Суді України. Так, у рішенні Конституційного Суду України № 21-рп/2010 від 6 жовтня 2010 року в справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) зазначено, що введення закону в дію не з моменту набрання ним чинності, а з моменту окремо визначеного в ньому строку, з якого він застосовується, передбачено в розділі XV «Перехідні положення» Конституції України.

Так, у пункті 11 цього розділу визначено, що частина перша статті 99 Конституції України вводить в дію після запровадження національної грошової одиниці – гривні, а у пункті 9 – що прокуратура продовжує виконувати функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства до введення у дію відповідних законів. Отже, Основним законом України передбачено порядок і строки набрання законом чинності, а також введення у дію окремих його положень. Зважаючи на це, законодавець, враховуючи різні обставини, може встановити іншу дату введення закону в дію.

Отже, розмежування в оспорюваних законах моменту введення їх в дію і набрання ними чинності не суперечить положенням статті 57, частини п'ятої статті 94 Конституції України і не може тлумачитися як порушення встановленої Конституцією України процедури набрання цими законами чинності [4].

Аналізуючи наведену вище позицію Конституційного Суду України, можна зробити висновок, що чинність та дія закону є відмінними поняттями. Так, чинність закону є лише юридичною передумовою дії закону та, на відміну від дії закону, не зумовлює виникнення, зміни чи припинення прав та обов'язків, передбачених законом.

Враховуючи закріплення цієї позиції в Конституції України, деяких законах України та згаданому вище рішенні Конституційного Суду України від 6 жовтня 2010 року, не дивно, що в юридичній науці цій позиції приділяють усе більше уваги багато науковців.

Так, наприклад, О. І. Ющик визначає чинність закону як юридичну передумову дії закону, яка означає наявність у закону юридичної сили. Чинність закону надає йому нормативної обов'язковості в системі законодавства, юридичної властивості підпорядковувати дію відповідних нормативно-правових актів нижчого рівня та індивідуальних правових актів [5, с. 69].

Отже, з вищенаведеного можна зробити висновок, що в юридичній літературі, незважаючи на достатньо велику увагу до питання чинності та дії закону, немає єдиної позиції щодо цих понять. Проте, на нашу думку, переконливішою та обґрунтованішою є позиція, відповідно до якої чинність та дія закону розглядаються як самостійні поняття.

Щодо розмежування понять чинності та дії індивідуальних адміністративних актів можна констатувати, що ситуація є ще більш невизначеною, адже це питання, на відміну від питання чинності та дії законів, не було предметом розгляду Конституційним Судом України, а його законодавче регулювання є надто поверхневим та неоднозначним.

Так, наприклад, у ч. 4 ст. 41 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» зазначено: «акти місцевих державних адміністрацій ненормативного характеру, прийняті в межах їх повноважень, набирають чинності з моменту їх прийняття, якщо самими актами не встановлено пізніший термін введення їх у дію» [6]. Тобто поняття «чинності» та «дії» акта фактично ототожнюються.

У сучасному українському законодавстві щодо набуття чинності індивідуальних адміністративних актів застосовується загальне правило, за яким акти набувають чинності з моменту їх прийняття. Проте в деяких законах закріплені спеціальні процедури набуття чинності актами. Так, наприклад, у ч. 4 ст. 19 Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» зазначено, що індивідуальні акти Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення не пізніше ніж наступного дня після їх прийняття оприлюднюються на офіційному веб-сайті Національної ради, передаються для оприлюднення у друкованих засобах масової інформації Національної ради і набирають чинності з дня їх прийняття, якщо інше не передбачено в самому акті, але не раніше від дня їх оприлюднення [7].

В інших законах вживають лише поняття чинності, або дії акта, не визначаючи, що саме розуміють під цими термінами. Така термінологічна та понятійна невизначеність негативно впливає на практику застосування індивідуальних адміністративних актів.

З приводу чинності індивідуальних актів публічної адміністрації С. П. Рабінович зазначає, що у вітчизняному законодавстві й у правозастосовній практиці поняття чинності правового акта має два значення. По-перше, значення дійсності акта, його здатності породжувати юридичний ефект. По-друге, значення дії правового акта, розглядуваної як синонім його юридично зобов'язуючої сили й регулятивного впливу [8, с. 169].

Отже, у вітчизняному законодавстві та правовій доктрині, як правило, під чинністю акта розуміють як потенційну здатність акта породжувати юридичні наслідки, так і його безпосередній вплив на поведінку адресатів, який полягає у виникненні, зміні чи припиненні конкретних прав та обов'язків. На нашу думку, таке розуміння поняття чинності актів є хибним, оскільки наведені вище значення чинності актів є самостійними поняттями, які позначаються термінами «чинність» та «дія».

Застосування, за аналогією із законами, до індивідуальних адміністративних актів понять дії та чинності допомогло б вирішити цю проблему, що сприяло б дотриманню прав приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Так, наприклад, відповідно до згаданого вище Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» індивідуальні акти Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення набувають чинності не з моменту їхнього прийняття, а з моменту їх оприлюднення, якщо інше не передбачено в самому акті. З такого формулювання закону не зрозуміло, яке правове значення має акт, вже прийнятий, але ще не оприлюднений. Для уникнення такої невизначеності необхідно використовувати, окрім поняття чинності, поняття дії актів. Із застосуванням обох понять це положення закону мало б бути сформульовано так: акти індивідуальної дії Національної ради телебачення та радіомовлення набувають чинності з моменту їх прийняття, проте вступають в дію з моменту їх оприлюднення.

Отже, чинність індивідуальних адміністративних актів потрібно розглядати як необхідну передумову дії цих актів, яка дає підстави говорити про акт як явище правової дійсності. Проте лише з моменту початку дії акта він починає спричиняти юридично значущі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання, тобто дія індивідуального адміністративного акта – це його регулятивний вплив на поведінку адресатів акта, який полягає у виникненні, зміні чи припиненні конкретних прав та обов'язків.

Якщо не розмежовувати поняття чинності та дії акта, його важко було б відрізнити від проекту акта, оскільки, відповідно до такої позиції, прийнятий акт, який не вступив в дію, не має жодного правового значення. Проте очевидно, що прийнятий акт, який набув чинності, принципово відрізняється від проекту акта, адже він володіє юридичною силою та з цього моменту можна вживати заходів, необхідних для введення його в дію. Юридична сила акта, який набув чинності, та акта, який вступив у дію, різні. З цього приводу Ф. Ф. Яхин зазначає, що не може бути тією самою юридична сила в акта в момент його прийняття, коли його адресати ще не інформовані про його зміст, і в момент, коли він доведений до відома адресатів [2, с. 77].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, чинність індивідуальних адміністративних актів потрібно розуміти як необхідну передумову дії цих актів, яка означає наявність у акта юридичної сили та дає змогу говорити про акт як явище правової дійсності. Чинність, як юридична передумова дії акта, означає, що акт ще не став обов'язковим для осіб, яких він стосується, проте може зобов'язувати публічну адміністрацію до вчинення тих чи інших дій для його ефективного виконання.

Дія ж акта передбачає виникнення, зміни або припинення прав та обов'язків адресатів акта, початок дії акта може збігатися з моментом набрання актом чинності та може бути віддалений у часі.

Законодавче закріплення запропонованого нами підходу щодо розуміння понять чинності та дії індивідуальних адміністративних актів сприятиме дотриманню прав приватних осіб у відносинах з адміністративними органами та підвищенню рівня довіри до публічної влади.

1. Тимошук В. П. *Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії* / В. П. Тимошук. – К.: Кокус–Ю, 2010. – 296 с. 2. Яхин Ф. Ф. *Действие административно-правовых актов: дис.... канд. юрид. наук* / Ф. Ф. Яхин ; Московский государственный институт международных отношений. – М., 2004. – 215 с. 3. Пушняк О. В. *До питання співвідношення термінів «набуття чинності нормативно-правовим актом» та «введення в дію нормативно-правового акта»* // Форум права. – 2012. – № 2. – С. 580–592 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12povnpa.pdf> 4. *Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності*

Конституції України (конституційності) положень законів України «Про засади запобігання та протидії корупції», «Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року № 21-рп/2010 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10> 5. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с. 6. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 року № 586–XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – С. 190. 7. Закон України «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення» від 23 вересня 1997 року № 538/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 48. – С. 296. 8. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади / С. Рабінович // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2014. – Вип. 60. – С. 168–177.

REFERENCES

1. Tymoshchuk V. P. *Administratyvni akty: protsedura pryunyattya ta prypynennya diy* / V. P. Tymoshchuk – Kyiv: "Konus – Yu", 2010. – 296 p. 2. Yachin F. F. *Action of the administrative legal acts: thesis for a candidate of juridical sciences: 12.00.14* / F. F. Yachin ; Moscow State Institute of International Relations. – Moscow, 2004. – 215 p. 3. Pushnyak O. V. *Do pytannya spivvidnoshennya terminiv «nabuttya chynnosti normatyvno-pravovym aktom» ta vvedennya v diyu normatyvno-pravovoho akta»* // Forum prava. – 2012. – No 2. – pp. 580–592 // [Online resource]. – Access: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-2/12povnpa.pdf>. 4. *Rishennya Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny u spravi za konstytutsiynym podannym Verkhovnoho Sudu Ukrayiny shchodo vidpovidnosti Konstytutsiyi Ukrayiny (konstytutsiynosti) polozhen' zakoniv Ukrayiny "Pro zasady zapobihannya ta protydiy koruptsiyi", "Pro vidpovidal'nist' yurydychnykh osib za vchynennya koruptsiynykh pravoporushen'", "Pro vnesennya zmin do deyakykh zakonodavchykh aktiv Ukrayiny shchodo vidpovidal'nosti za koruptsiyni pravoporushennya"* (справа про корупційні правопорушення та введення в дію антикорупційних законів) від 6 жовтня 2010 року No 21-рп/2010 // [Online resource]. – Access: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-10>. 5. *Velykyy entsyklopedychnyy yurydychnyy slovnyk* / Za red. akad. NAN Ukrayiny Yu. S. Shemshuchenka. – K.: TOV "Vydavnytstvo "Yurydychna dumka", 2007. – 992 p. 6. *Law of Ukraine "On Local State Administrations" dated 9 April 1999 No. 586 – XIV* // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (the Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*. – 1999. – No 20 – 21. – Art. 190. 7. *Law of Ukraine "On National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine" dated 23 September 1997 No.538/97–VR* // *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (the Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine)*. – 1997. – No 48. – Art. 296. 8. *Rabinovych S. Konstytutsiyni pryntsypy pravovoyi pevnosti i zakhystu lehitymnykh ochikuvan' u diyal'nosti publichnoyi vlady* / S. Rabinovych // *Visnyk L'vivs'koho universytetu. Seriya yurydychna*. – 2014. – Vyp. 60. – pp. 168–177.