



## ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СУЩНОСТЬ ДОКУМЕНТОВ РАЗРЕШИТЕЛЬНОГО ХАРАКТЕРА

А. ЛЫСКО,  
аспирант Института права и психологии  
Национального университета «Львовская политехника», адвокат

### SUMMARY

In the article for the first time consent documents are scrutinized as administrative acts. Having analyzed the notion and main features of administrative acts, author delineates the consent documents as acts issued by authorized body and giving to the applicant right for defined actions or occupation. Author emphasizes on such features of consent documents as individuality, issuing by authorized body, external validity, as well as pays attention to specific features of consent documents that help to distinguish consent documents from other types of administrative acts.

**Key words:** administrative procedure, administrative act, consent document, permit proceeding.

\* \* \*

В статье документ разрешительного характера впервые рассматривается как административный акт. Проанализировав понятие и главные признаки административных актов, автором определено документ разрешительного характера как акт, издаваемый уполномоченным разрешительным органом и дающий право на совершение частным лицом определенных действий или занятие определенной деятельностью. Автор подчеркивает, что документам разрешительного характера свойственны главные признаки административных актов, такие как индивидуальность, принятие административным органом, внешнее действие акта, а также особенности документов разрешительного характера, которые позволяют отличить документы разрешительного характера от других видов административных актов.

**Ключевые слова:** административная процедура, административный акт, документ разрешительного характера, разрешительное производство.

*Постановка проблемы. Административные услуги по выдаче документов разрешительного характера можно без сомнения назвать одними из наиболее востребованных гражданами в деятельности органов публичной администрации. В случае соблюдения всех требований закона лицом, которое инициировало разрешительное производство, результатом такого производства является выдача административным органом разрешения, заключения или другого документа разрешительного характера. Определение природы и сущности таких документов является чрезвычайно важным для надлежащего обеспечения защиты прав и законных интересов человека.*

**А**ктуальность темы исследования заключается в том, что получение документов разрешительного характера на сегодня является сложной, непрозрачной и слишком бюрократизированной процедурой. Таким образом, необходимость научного исследования и реформирования этой сферы не вызывает сомнений.

**Состояние исследования.** Исследование административной процедуры осуществлялось многими отечественными учеными. Среди ведущих ученых следует назвать В. Аверьянова, В. Тимошука, А. Школыка и др., исследования которых служили фундаментальной базой для дальнейшего изучения рассматриваемых вопросов.

**Целью и задачей статьи** является определение понятия документа разрешительного характера как административного акта, исследование соответствия основных признаков ад-

министративных актов признакам документа разрешительного характера, а также акцентирования внимания на особенных признаках разрешительных документов, которые отличают их от других видов административных актов.

**Изложение основного материала.** На законодательном уровне понятие «документа разрешительного характера» определено в Законе Украины «О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности» как разрешение, заключение, решение, согласование, свидетельство, или другой документ, который разрешительный орган обязан выдать субъекту хозяйствования в случае предоставления ему права на осуществление определенных действий относительно осуществления хозяйственной деятельности или видов хозяйственной деятельности и без наличия которого

субъект хозяйствования не может осуществлять определенные действия по осуществлению хозяйственной деятельности или видов хозяйственной деятельности [3, с. 484]. Анализ приведенного выше определения дает основания говорить о документе разрешительного характера как об административном акте. Стоит отметить, что такой подход является новым для украинской науки административного права.

Кратко рассмотрим понятие административного акта. Прежде всего необходимо отметить, что украинский законодатель не использует понятие «административный акт». На сегодня, эта категория используется только в постановлении Кабинета министров Украины от 17 июля 2009 г. «О мерах по упорядочению административных услуг [4]» и проекте Административно-процедурного кодекса Украины для обозначения решений индивидуального действия, принятых административным органом за результатами рассмотрения административных дел [5].

Целесообразность использования именно этой категории обусловлена следующими аргументами:

1) прилагательное «административный» указывает на то, что акт исходит от административных органов (в отличие от актов судебных или законодательных). Более того, примене-



ние категории «административный» ярко свидетельствует об основной задаче, которая возлагается на органы публичной администрации – служение народу Украины, а также представляется более рациональным ввиду идеологического соответствия теории публичной администрации.

2) понятие «акт» означает действие, поступок, а также документ, выданный или принятый уполномоченным на это органом государственной власти, органом местного самоуправления, их должностными лицами.

Основная трудность в определении административного акта заключается в отсутствии его легального определения самим законодателем. Поэтому, определяя это понятие, ученые, как правило, указывают его важнейшие признаки.

Украинский ведущий ученый в области административных процедур В. П. Тимошук выделяет следующие ключевые признаки административных актов [8, ст. 24]:

а) индивидуальность (конкретность). Конкретность содержащихся в административных актах волеизъявлений (предписаний) обуславливается как тем, что с помощью таких актов решаются индивидуальные административно – правовые вопросы, возникающие в сфере публичной администрации, так и тем, что эти акты всегда персонифицированы (их адресатом является определенное лицо или группа лиц). То есть фактически, в отличие от нормативных актов, административный акт является актом правоприменения.

б) это акт административного органа, то есть субъекта уполномоченного на осуществление административной власти. К административным органам относятся органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, их должностные или служебные лица, уполномоченные рассматривать административные дела, другие государственные органы, а также предприятия, учреждения, организации, их должностные или служебные лица, другие субъекты, которые по закону уполномочены осуществлять властные функции, в том числе и на выполнение делегированных полномочий по рассмотрению административных дел.

в) внешнее действие административного акта. Это означает, что действие акта направлено на субъектов, которые не входят в структуру административного органа.

Ученые выделяют многочисленные критерии для классификации административных актов. Рассмотрим критерии которые предлагает известный украинский профессор Вадим Аверьянов [6, с. 283-285]:

- За юридическими последствиями административные акты делят на:

- 1) обязывающие;
- 2) запрещающие;
- 3) уполномочивающие;
- 4) содержащие отказ.

- По критерию формы волеизъявления:

- 1) письменные акты;
- 2) устные акты.

- За порядком принятия:

- 1) единолично;
- 2) коллегиально;
- 3) совместно двумя или более субъектами;

- 4) по согласованию.

- За субъектом, который имеет право выдавать или принимать административные акты:

- 1) акты Кабинета министров Украины;
- 2) акты центральных органов исполнительной власти;
- 3) акты местных органов исполнительной власти.

Этот перечень целесообразно было бы дополнить актами органов местного самоуправления, поскольку к их полномочиям относятся принятие многочисленных индивидуальных актов.

- В зависимости от момента начала действия:

- 1) немедленно, то есть с даты подписания или принятия;
- 2) с даты, указанной в самом акте;
- 3) в срок, указанный в другом акте;
- 4) после государственной регистрации;

- 5) после официального доведения до сведения населения в установленном порядке.

Интересно разделение административных актов по характеру действия в отношении лица на положительные и отрицательные [7, с. 167]. Такое разделение характерно для на-

уки польского административного права. Практическое значение такого разделения заключается в особенностях процедуры принятия каждого из таких актов. Принимая акт, который имеет негативные последствия для лица, орган публичной администрации или его должностное лицо должен письменно обосновать необходимость принятия такого акта, в то время как при приеме положительных актов это не требуется.

В доктрине немецкого административного права административные акты по содержанию делят на постановляющие, констатирующие, правоустанавливающие и такие, которые решают спор. Постановляющими являются акты, которые предписывают, запрещают, позволяют, отказывают, ограничивают, отменяют (распространенная категория). К учредительным актам относятся акты, которые констатируют определенное состояние (например, подтверждение места жительства). Правоустанавливающие акты, в свою очередь, устанавливают определенные правоотношения (например, присвоение статуса чиновника) [9, с. 108].

Учитывая вышеизложенное, документ разрешительного характера можно определить как акт, издаваемый уполномоченным разрешительным органом и дающий право на совершение частным лицом определенных действий или занятие определенной деятельностью.

Для того чтобы понять сущность документов разрешительного характера, необходимо определить каким именно видам административных актов соответствуют документы разрешительного характера согласно перечисленным выше критериям для классификации.

Итак, за юридическими последствиями документы разрешительного характера можно отнести к правоуполномочивающим административным актам, поскольку выдача лицу документа разрешительного характера фактически предоставляет ему право на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью.

Стоит также отметить, что результатом разрешительного производства



может стать акт, который содержит отказ. Например, в случае подачи лицом, которое ходатайствовало о выдаче разрешения неполного пакета документов, необходимых для получения документа разрешительного характера или выявления в документах, представленных лицом, недостоверных сведений, административный орган отказывает заявителю в выдаче документа разрешительного характера. Стоит отметить, что отказ в выдаче документа разрешительного характера не должен лишать заявителя права обратиться за документом разрешительного характера еще раз после исправления допущенных ошибок.

По критерию формы волеизъявления, документ разрешительного характера должен иметь письменную форму. Это обусловлено, прежде всего, сущностью документа разрешительного характера. Кроме того, предусмотрена административная и уголовная ответственность за совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью без получения разрешения или другого документа разрешительного характера. В частности, административная ответственность предусмотрена за осуществление хозяйственной деятельности без получения разрешения или другого документа разрешительного характера, если его получение предусмотрено законом (кроме случаев применения принципа молчаливого согласия) [2, ст. 161-4]. Уголовная ответственность предусмотрена за незаконное обращение с огнестрельным, холодным оружием, боевыми припасами, взрывчатыми и радиоактивными веществами, наркотическими средствами и т. д. [1, ст. 263 - 265]. Таким образом, можно сделать вывод, что документ разрешительного характера имеет своеобразную правоупотверждающую функцию.

Документы разрешительного характера могут приниматься единолично (например, разрешение на выполнение строительных работ) или коллегиально (разрешение на размещение объектов внешней рекламы).

По критерию юридической формы выражения, документы разрешительного характера существенно отличаются от классификации предложенной

для административных актов. К документам разрешительного характера законодательством отнесены:

- разрешение;
- согласование;
- заключение;
- решение;
- свидетельство;
- и другие документы, которые предусмотрены законодательством Украины и имеют разрешительный характер.

Следует отметить, все нормативные акты, которые определяют виды документов разрешительного характера, содержат их открытый перечень, что на практике является существенным препятствием для частных лиц при реализации ними своих прав. Открытость перечня разрешительных документов, установленного законодателем, позволяет органам публичной администрации применять разрешительную процедуру и относительно получения других документов, которые по своей сущности не имеют разрешительного характера.

Существенное практическое значение для классификации документов разрешительного характера имеет деление на срочные и бессрочные. Бессрочными документами являются те, срок действия которых не ограничен. Срочные разрешительные документы предоставляются лицу на определенный срок. Их срок действия ограничен разрешительным органом или нормативными актами. Срок действия документа разрешительного характера или неограниченность срока действия такого документа устанавливается исключительно законами Украины.

Безусловно, что документ разрешительного характера является положительным (способствующим) для лица, которое ходатайствовало о его получении, поскольку он предоставляет лицу право на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью.

**Выводы.** Подытоживая вышесказанное, можно сделать вывод, что документы разрешительного характера являются административными актами, учитывая тот факт, что им присущи все признаки и особенности административных актов, а также специфические признаки, позволяющие отличить

разрешительные документы от других актов индивидуального действия.

#### Список использованной литературы:

1. Кримінальний кодекс України: від 1 вересня 2001 року. – Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25–26.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 року № 2806-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
4. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: постанова Кабінету міністрів України від 17 липня 2009 № 737 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=737-2009-%EF>.
5. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України, реєстраційний номер ВРУ 2789, від 18.07.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc\\_2\\_5\\_1\\_J?ses=10007&num\\_s=1&num=6020&date1=&date2=&name\\_zp=&out\\_type=&id](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc_2_5_1_J?ses=10007&num_s=1&num=6020&date1=&date2=&name_zp=&out_type=&id).
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч.: У двох томах: Том 1. загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – С. 283–285.
7. Ochendowski E. Prawo administracyjne. – Torun, 1999. – P. 167.
8. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. – К. : «Конус-Ю», 2010. – С. 296.
9. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.