

МАНДЮК О. О.,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри цивільного права
та процесу
(Навчально-науковий інститут
права та психології
Національного університету
«Львівська політехніка»)

УДК 342:924

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СПОСОБІВ ПРИПИНЕННЯ ДІЇ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У статті обґрунтовано доцільність виділення двох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів – відкликання та скасування. Проаналізовано правове регулювання та особливості цих способів.

Ключові слова: *індивідуальний адміністративний акт, припинення дії акта, відкликання, скасування.*

В статті обоснована целесообразность выделения двух способов прекращения действия индивидуальных административных актов – отзыв и отмены. Проанализированы правовое регулирование и особенности этих способов.

Ключевые слова: *индивидуальный административный акт, прекращение действия акта, отзыв, отмена.*

The appropriateness of assigning two methods of determination of individual administrative acts were substantiated, in the article – revocation and cancellation. Regulation and peculiarities of this methods were analyzed.

Key words: *individual administrative act, determination of acts, revocation, cancellation.*

Вступ. Припинення дії індивідуальних адміністративних актів може негативно вплинути на правове становище адресатів цих актів, тому ця процедура має бути визначена достатньо вичерпно та таким чином, щоб права та законні інтереси приватних осіб були захищені.

У зв'язку з суперечливістю вітчизняного законодавства, яке регулює це питання, та відсутністю однозначної судової практики, скасування індивідуальних адміністративних актів залишається однією з найактуальніших правових проблем в адміністративному праві України.

Незважаючи на це, практично відсутні комплексні та ґрунтовні роботи українських вчених, які б стосувалися питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів, зокрема їх скасування та відкликання. У більшості підручників з адміністративного права ця проблема детально не описується та обмежується лише згадкою застарілих загальних положень.

Проте варто зауважити, що все ж певні аспекти цієї проблеми були досліджені в працях таких українських вчених: В.П. Тимошук [1, с. 185–199], А.М. Школик [2], С.П. Рабінович [3], А. Євстигнеєв [4], І.С. Козій [5].



Серед російських праць, які присвячені цьому питанню, необхідно виділити дисертаційне дослідження Ф.Ф. Яхіна «Дія адміністративно-правових актів» [6] та О.В. Луконькіної «Відміна правових актів із законодавству сучасної Росії» [7].

Постановка завдання. Мета цієї статті полягає в дослідженні способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів.

Результати дослідження. Перш ніж перейти до питання припинення дії індивідуальних адміністративних актів, необхідно визначити, що саме потрібно розуміти під поняттям індивідуальний адміністративний акт, адже в українській адміністративно-правовій науці існує плюралізм думок щодо змісту цього поняття та його термінологічного вираження. Отже, пропонуємо розглядати індивідуальний адміністративний акт як одностороннє волевиявлення адміністративного органу зовнішньої дії, яке безпосередньо впливає на права, свободи чи інтереси конкретних осіб або стосується конкретної ситуації [8, с. 129].

З моменту початку дії акта він починає спричиняти юридично значущі наслідки та його можна вважати джерелом індивідуально-правового регулювання [9, с. 122]. Проте в правозастосовній практиці виникають ситуації, коли необхідним є припинення дії індивідуальних адміністративних актів як із метою захисту стану законності, так і для забезпечення публічних чи приватних інтересів.

Припинення дії індивідуального адміністративного акта необхідно розглядати як момент, з якого стає неможлива його реалізація, тобто він перестає впливати на права, обов'язки та законні інтереси осіб.

Загально визнаним в українській науці адміністративного права є поділ підстав припинення дії індивідуальних адміністративних актів на фактичні та юридичні.

Фактичне припинення дії індивідуальних адміністративних актів відбувається саме по собі (автоматично) у зв'язку з настанням певного факту, тому немає необхідності в спеціальному волевиявленні – виданні акта, спрямованого на їх припинення.

Найпоширенішими підставами фактичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів є:

- 1) закінчення строку дії акта, який було видано на певний строк;
- 2) виконання вимоги, якщо зміст акта зводився лише до виконання цієї вимоги;
- 3) настання певної юридичної події.

Юридичне ж припинення дії індивідуального адміністративного акта відбувається не автоматично, а в зв'язку з прийняттям спеціального акта, спрямованого на припинення дії попереднього.

Для позначення способів юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів у законодавстві, доктринальних джерелах, адміністративній та судовій практиці використовується різна термінологія: «скасування», «визнання недійсним», «відкликання», «визнання нечинним», «втрата чинності», «позбавлення юридичної сили», «анулювання» тощо.

Досить часто один і той самий термін вживається стосовно різних способів юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів. Або, навпаки, для позначення дуже близьких дій використовують різні терміни.

Певну визначеність в цю ситуацію мав внести Адміністративно-процедурний кодекс України, який так і залишився проектом. У цьому проекті пропонувалося виділити три способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів:

- 1) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- 2) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- 3) скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження чи судом [10].

На нашу думку, достатнім є виділення лише двох способів: відкликання правомірного та скасування протиправного акта. Отже, вищенаведений, другий та третій способи доцільно об'єднати в один, що обґрунтовується наведеним нижче:



- по-перше, об'єктом скасування в обох випадках є неправомірний (не законний) акт;
- по-друге, принципової відмінності між скасуванням незаконних індивідуальних адміністративних актів адміністративним органом, що його видав, чи іншим уповноваженим органом (як правило це адміністративний орган вищого рівня) немає. Крім того, в науковій літературі ці способи припинення дії часто об'єднують у так званий адміністративний порядок юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів [11, с. 163], що підтверджує близькість цих способів та недоцільність їх роз'єднання;
- по-третє, така уніфікація та оптимізація термінології сприятиме чіткості та ясності законодавства та правозастосовної практики в цій сфері [12, с. 163].

Скасування індивідуальних адміністративних актів відрізняється від відкликання, передусім, тим, що воно застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів, і, по-друге, суб'єктом такого способу може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Основним критерієм розмежування цих двох способів є правомірність/неправомірність індивідуального адміністративного акта, проте при правовому регулюванні цього питання необхідно враховувати такі умови, як спрямованість дії індивідуального адміністративного акта (на користь або на шкоду особі), дія в часі індивідуального адміністративного акта (зворотна дія або дія на майбутнє), порядок припинення дії індивідуального адміністративного акта (адміністративний чи судовий).

Скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів може здійснюватися у двох порядках: адміністративному та судовому. Відмінність цих порядків полягає в процедурі їх здійснення та суб'єктах. Зрозуміло, що суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам адміністративний орган, який прийняв рішення (за наявності таких повноважень), або орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Відповідно, суб'єктом судового порядку скасування індивідуальних адміністративних актів є суд, що наділений повноваженнями скасовувати індивідуальні адміністративні акти.

Попри важливість адміністративного порядку скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів, адміністративні органи не завжди готові визнати порушення законності з їхнього боку та скасовувати власні неправомірні акти, особливо у правових системах, де ще існують традиції поліцейської держави, а принципи побудови взаємин між державним апаратом і приватними особами за допомогою чітких та зрозумілих процедур, властиві правовій державі і громадянському суспільству, знаходяться на стадії становлення [6, с. 161]. У зв'язку з цим особливо важливу роль відіграє судовий порядок скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів.

Правове регулювання скасування індивідуальних адміністративних актів у судовому порядку є більш систематизованим та детальним, ніж правове регулювання адміністративного порядку скасування актів, проте теж недосконалим.

Можливість скасування актів у судовому порядку передбачена матеріальними нормами адміністративного, фінансового, цивільного та інших галузей права, а процесуальний порядок такого скасування передбачений нормами Кодексу Адміністративного судочинства України та, в деяких випадках, нормами Господарського процесуального кодексу України та Цивільного процесуального кодексу України.

Так, у ч. 1 ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» зазначається, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України повністю або частково до господарського суду у двомісячний строк із дня одержання рішення [13]. А згідно із ч. 10 ст. 17 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» рішення державних органів із питань володіння та користування культовими будівлями і майном можуть бути оскаржені до суду в порядку, передбаченому Цивільним процесуальним кодексом України [14].



Проте необхідно зазначати, що більшість індивідуальних адміністративних актів скасовується в порядку адміністративного судочинства, оскільки відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 19 Кодексу адміністративного судочинства України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи у публічно-правових спорах фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [15].

Визначившись із переліком та змістом способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, необхідно звернути увагу на термінологію, адже і в вітчизняному законодавстві, і в науці щодо цього питання нема єдиної позиції. Вибір термінів, які б позначали способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів, є питанням наукової домовленості, допоки це питання законодавчо не врегульовано, утім використання того чи іншого терміна має бути науково обґрунтованим, а не випадковим.

Враховуючи етимологію та широке використання в законодавстві України термінів «скасування» та «відкликання», на нашу думку, цей вибір є найбільш вдалим.

Термін «відкликання» в тлумачних словниках визначається досить вузько і означає позбавлення повноважень (депутатів, послів тощо) [16, с. 592]. В українському законодавстві цей термін вживається у багатьох нормативно-правових актах, зокрема в процесуальних кодексах. Так, відповідно до ч. 3 ст. 364 Цивільного процесуального кодексу України, особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження [17]. Відповідно до п. 2 ч. 4 ст. 169 Кодексу адміністративного судочинства України позовна заява повертається позивачеві, якщо позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання [15]. Відповідно до ч. 5 ст. 150 Господарського процесуального кодексу України заявник має право відкликати заяву про видачу судового наказу до її розгляду судом [18].

В адміністративному законодавстві цей термін часто вживається в аналогічному значенні. Так, відповідно до ч. 1 ст. 32 Закону України «Про захист економічної конкуренції» розгляд справи про узгоджені дії, концентрацію суб'єктів господарювання підлягає закриттю без прийняття рішення по суті у разі надходження від заявника клопотання про відкликання заяви або про закриття розгляду справи [13]. Інколи термін «відкликання» вживається для позначення поняття припинення дії індивідуальних адміністративних актів, зокрема, як це передбачено в ст. 60 Податкового кодексу України щодо відкликання податкового повідомлення-рішення [19]. Все ж необхідно зазначити, що в нормативно-правових актах України переважним є використання терміна не «відкликання», а «скасування».

Отже, враховуючи вищенаведене, можна зробити такі висновки. Термін «відкликання», як правило, вживається для позначення волевиявлення, спрямованого на припинення юридичних наслідків раніше вчинених дій цим же суб'єктом. Тому цілком логічно, що цей термін доцільно використовувати для позначення способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів, який здійснюється адміністративним органом щодо актів, які ним раніше приймалися.

Відповідно до тлумачних словників, слово «скасовувати», від якого походить слово «скасування», означає визнавати, оголошувати що-небудь недійсним, незаконним, анулювати, відміняти [20, с. 255]. Оскільки суттєвої різниці в етимології таких термінів, як «анулювання», «скасування», «відміна» та інших, нема і, враховуючи, що термін «скасування» є найбільш поширеним у законодавстві, судовій та адміністративній практиці України, видається за доцільне замість використання багатьох аналогічних термінів використовувати єдиний – «скасування».

Правове регулювання питання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів в Україні, як правило, обмежується лише констатацією наявності такого права в тих чи інших органах, проте ні підстав, ні процедури, ні наслідків реалізації такого права законодавством не встановлено.



Хоч у вітчизняному законодавстві виділяються правомірні та неправомірні акти, проте процедура припинення їхньої дії часто є однаковою, що дає адміністративним органам змогу припинити дію правомірних актів на власний розсуд практично в будь-яких випадках.

У науковій літературі зазначається, що при скасуванні неправомірного акта основною метою є відновлення стану законності, а при відкликанні правомірних актів адміністративний орган намагається пристосуватися до обставин, які змінилися для забезпечення публічних чи індивідуальних інтересів, і тому правове регулювання цих двох способів має бути відмінним.

Важливим питанням при припиненні дії акта є його спрямованість – на користь особи (сприяючий акт) чи на шкоду особи (обтяжуючий акт). У разі припинення дії індивідуального адміністративного акта на користь особи (тобто відкликання обтяжуючого для особи акта) повноваження адміністративних органів мають бути ширшими, ніж у разі припинення дії акта на шкоду особи. Це пов'язано з тим, що в першому випадку права та законні інтереси особи в будь-якому разі не можуть бути порушені.

На відміну від законодавства України, правове регулювання припинення дії цих двох різних видів актів у країнах із розвиненим адміністративно-процедурним правом вирізняється, що, на нашу думку, є розумним законодавчим кроком, який має бути закріплений і в майбутньому Адміністративно-процедурному кодексі України.

Значною прогалиною українського законодавства, насамперед, щодо сприяючих індивідуальних адміністративних актів є те, що повноваження адміністративних органів припинити дію власних актів не обмежені жодними строками. На цю проблему звертається увага і в практиці Європейського суду з прав людини та в п. 73 Рішення Європейського суду з прав людини від 20 жовтня 2011 р. у справі «Рисовський проти України» зазначається, що оскільки повноваження державних органів із перегляду власних рішень, включаючи випадки виявлення помилки, не обмежено жодними часовими рамками, це має суттєвий негативний вплив на юридичну визначеність у сфері особистих прав і цивільних правовідносин, що шкодить принципу «належного урядування» та вимозі «законності» [21].

Висновки. Підсумовуючи вищенаведене, можна констатувати, що логічним та виправданим із точки зору практики є виділення двох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів – відкликання та скасування. Основним критерієм розмежування цих двох способів є правомірність/неправомірність індивідуального адміністративного акта.

Відкликанню підлягають правомірні індивідуальні адміністративні акти, а здійснювати таке повноваження можуть лише адміністративні органи щодо власних актів.

Скасування індивідуальних адміністративних актів відрізняється від відкликання, передусім, тим, що воно застосовується виключно до неправомірних актів і, по-друге, суб'єктом цього способу припинення дії може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією, чи суд.

Детальна регламентація процедури скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів сприятиме тому, що адміністративні органи діятимуть не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком, що, безумовно, забезпечуватиме дотримання принципу правової визначеності та дозволитиме здійснювати ефективний судовий контроль за діяльністю адміністративних органів.

Список використаних джерел:

1. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії. К.: «Конус – Ю», 2010. 296 с.
2. Школик А. Скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. Вісник Львівського університету. Сер. юридична. 2013. Вип. 58. С. 176–181.
3. Рабінович С. Конституційні принципи правової певності і захисту легітимних очікувань у діяльності публічної влади. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2014. Вип. 60. С. 168–177.



4. Євстигнєєв А. Оскарження актів органів держави та місцевого самоврядування за Кодексом адміністративного судочинства України. Юридичний журнал. 2006. № 12(54). С. 31–33.

5. Козій І.С. Особливості провадження у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування у судовому порядку: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2013. 23 с.

6. Яхин Ф.Ф. Действие административно-правовых актов: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Московский государственный институт международных отношений. Москва, 2004. 215 с.

7. Луконькина О.В. Отмена правовых актов по законодательству современной России: проблемы теории и практики: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.01 / Нижегород. акад. МВД России. Саранск, 2010. 201 с.

8. Мандюк О.О. Поняття та ознаки індивідуальних адміністративних актів. Митна справа. 2014. Спец. вип. С. 126–130.

9. Мандюк О.О. Чинність та дія індивідуальних адміністративних актів: розмежування понять. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 845. С. 119–123.

10. Адміністративно-процедурний кодекс України: проект Закону України від 3 грудня 2012 р. № 11472. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893.

11. Гвоздева А.Н. Индивидуальные административно-правовые акты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Вятский государственный гуманитарный университет. Киров, 2009. 216 с.

12. Мандюк О.О. Правове регулювання скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. Юридичний журнал. 2013. № 5. С. 49–53. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3995>.

13. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. Відомості Верховної Ради України. 2001. № 12. Ст. 64.

14. Про свободу совісті та релігійні організації: Закон України від 23 квітня 1991 р. № 987-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 25. Ст. 283.

15. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

16. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: Наукова думка, 1970. Т. 1. 799 с.

17. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.

18. Господарський процесуальний кодекс України: Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56.

19. Податковий Кодекс України: Закон України від 2 грудня 2010 р. 2755-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.

20. Словник української мови: в 11 т. / ред. коллег. І.К. Білодід (голова) та ін. К.: Наукова думка, 1978. Т. 9. 920 с.

21. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Рисовський проти України» від 20 жовтня 2011 р. (заява № 29979/04). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/974_854.

