

*Мілієнко О. А.,**кандидат юридичних наук,**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

ДОСТРОКОВЕ ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Анотація. У статті досліджено питання умов дострокового припинення адміністративних актів. Зазначено, що однією з підстав припинення дії адміністративних актів є настання юридичної події в зв'язку з якою акт припиняє діяти. В цьому випадку мова йде про те, що адміністративний акт фактично припиняє діяти, якщо перестають існувати ті обставини, за наявності яких він може діяти. Це може бути пов'язано із зникненням адресата акта, як-то смерть фізичної особи або ліквідація юридичної особи, загибель речі тощо. Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію (юридичне припинення).

Вказано, що традиційно у спеціальній літературі вказується, що юридичне припинення дії адміністративного акта може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта. Так, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу відповідальність за таке саме правопорушення. У наведеному прикладі йдеться про непряме (опосередковане) юридичне припинення дії адміністративного акта, оскільки, приймаючи рішення про зміну заходу стягнення, окремого рішення чи вказівки в самому акті про скасування попереднього акта немає. Отже, дія адміністративного акта припиняється у зв'язку з волевиявленням суб'єкта владних повноважень, який прийняв цей акт, адміністративного органу вищого рівня або суду.

Констатовано, що правила дострокового припинення дії адміністративних актів у Німеччині відрізняються не лише щодо правомірних та протиправних актів, але й сприяючих та обтяжуючих. До цього додано, що в адміністративній та судовій практиці ФРН також розрізняють два додаткові види адміністративних актів, керуючись критерієм користі для особи, адже зрозуміло, що ідеально поділити акти лише на два види, сприяючі та обтяжуючі, не завжди можливо.

Ключові слова: адміністративний акт, припинення, дія акта, виконання адміністративного акта.

Постановка проблеми. Однією з підстав припинення дії адміністративних актів є настання юридичної події в зв'язку з якою акт припиняє діяти. В цьому випадку мова йде про те, що адміністративний акт фактично припиняє діяти, якщо перестають існувати ті обставини, за наявності яких він може діяти. Це може бути пов'язано із зникненням адресата акта, як-то смерть фізичної особи або ліквідація юридичної особи, загибель речі тощо.

Проте зустрічаються й такі випадки, коли дію акта може бути припинено у зв'язку з виданням іншого акта, зі змісту якого прямо або опосередковано випливає, що попередній акт припиняє свою дію (юридичне припинення).

Стан наукової розробки. Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акта». Так, науково-теоретичні розробки присвячені визначенню сутності адміністративного акта, його процедурних аспектів є результатом діяльності таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. М. Бевзенко, В. М. Гаращук, І. П. Голосніченко, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Триваючі процеси із реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають узагальнення судової практики його застосування.

Метою статті є здійснення характеристики особливостей дострокового припинення адміністративного акта.

Виклад основного матеріалу. Традиційно у спеціальній літературі вказується, що юридичне припинення дії адміністративного акта може бути прямим і непрямим (опосередкованим). При непрямому (опосередкованому) – приймається новий акт, в якому не міститься будь-якої спеціальної вказівки на припинення дії старого акта, проте з початком його дії попередній акт припиняє діяти, оскільки його зміст так чи інакше суперечить змісту нового акта, або новим актом поглинається зміст попереднього акта.

Так, припиняє діяти акт, що встановлює відповідальність за певне правопорушення у випадку прийняття нового акта, яким визначено іншу відповідальність за таке саме правопорушення. Зокрема, прикладом такого акта може бути рішення щодо зміни заходу стягнення, яке приймається відповідною посадовою особою органу поліції. Повноваження на прийняття такого рішення органами поліції випливає із ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення, в якому закріплено загальне повноваження всіх органів що розглядають скарги на постанови про адміністративні правопорушення – змінювати захід стягнення. Зокрема п. 17 інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 року № 1376, закріплює, що посадова особа органу поліції, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, при розгляді скарги на постанову у справі про адміністративне правопорушення може внести рішення щодо зміни заходу стягнення [1].

У наведеному прикладі йдеться про непряме (опосередковане) юридичне припинення дії адміністративного акта,

оскільки, приймаючи рішення про зміну заходу стягнення, окремого рішення чи вказівки в самому акті про скасування попереднього акту немає. Отже, дія адміністративного акта припиняється у зв'язку з волевиявленням суб'єкта владних повноважень, який прийняв цей акт, адміністративного органу вишого рівня або суду.

Юридичними підставами для прямої відміни індивідуальних адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії.

Укладачі проєкту ЗАП також наголошують, що оцінка адміністративного акта на предмет його правомірності/протиправності є обов'язковою нормативною складовою інституту дострокового припинення дії адміністративного акта (інституту відкликання або визнання недійсним адміністративного акта). Якість (правомірний чи протиправний) адміністративного акта обумовлює вид дострокового припинення дії адміністративного акта. Так, правомірний адміністративний акт – може бути відкликаний, протиправний адміністративний акт – може бути визнаний недійсним [2].

Доцільно зазначити, що ст. 84 Адміністративного процесуально-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що Порушення законодавства Республіки Казахстан про адміністративні процедури є підставою для визнання адміністративного акта незаконним, якщо таке порушення призвело або могло призвести до прийняття неправильного адміністративного акта. Правильний по суті адміністративний акт не може бути визнаний незаконним з одних лише формальних підстав (ч. 1). Незаконний адміністративний акт може бути скасований повністю або в частині (ч. 2). При скасуванні незаконного адміністративного акту приймається рішення про юридичні наслідки визнання адміністративного акта незаконним. Адміністративний акт може бути визнаний недійсним як з моменту прийняття такого акту, так і з моменту визнання його незаконним (ч. 3). Незаконний адміністративний акт підлягає обов'язковому скасуванню (ч. 4) [3].

Наступною підставою припинення адміністративного акта є відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав.

Відкликання адміністративного акта, як це впливає із самого визначення, може бути здійснене лише суб'єктом, який прийняв такий акт і «відкликає», тобто, самим суб'єктом владних повноважень. Проте, з огляду на законодавче регулювання, частіш за все суб'єкти владних повноважень «скасовують» ті чи інші адміністративні акти, а не відкликають їх. Наприклад влітку 2020 року депутати Київради ухвалили рішення про скасування сплати пайової участі для літніх та сезонних майданчиків кафе і ресторанів [4]. Тобто не відкликали своє попереднє рішення, а скасували його.

Взагалі термін «відкликання» у словниковій літературі визначається досить вузько і означає позбавлення повноважень [5, с. 592]. Як свідчить проведений аналіз нормативної бази, термін «відкликання» застосовується лише у спеціальному законодавстві, яке стосується окремих сфер функціонування публічної адміністрації. Так, відповідно до ч. 3 ст. 303 Кодексу адміністративного судочинства України особа, яка подала апеляційну скаргу, має право відкликати її до постановлення ухвали про відкриття апеляційного провадження.

Законодавець досить часто замість терміну «скасування» живає термін «відкликання» і навпаки. Так, наприклад,

у ч. 7 ст. 23 Митного кодексу України зазначається, що митний орган, який прийняв попереднє рішення, може його відкликати, якщо воно:

1) було прийняте на підставі поданих заявником недостовірних документів, наданої ним недостовірної інформації та/або внаслідок ненадання підприємством всієї наявної у нього інформації, необхідної для прийняття зазначеного рішення, що суттєво вплинуло на характер цього рішення;

2) вступило в суперечність із законодавством України з питань державної митної справи внаслідок змін в останньому;

3) прийняте з порушенням вимог цього Кодексу.

Очевидно, що в цьому випадку має місце припинення дії неправомірного адміністративного акта, у зв'язку з чим доцільно у цьому випадку використовувати термін «скасування», а не «відкликання».

Однак, у державах з розвинутим адміністративно-процедурним законодавством аналізовані поняття чітко розмежовуються. Відповідно до закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру»:

1) відкликання застосовується самим уповноваженим органом публічної адміністрації, після закінчення строку на оскарження адміністративного акта (п. 5 § 49); інший орган може відкликати такий акт у випадках зміни компетенції (п.п. 2, 3 § 3);

2) відкликання застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів, при тому істотно відрізняються правила відкликання обтяжуючих та сприяючих адміністративних актів (п.п. 1–3 § 49);

3) скасування застосовується щодо неправомірних (протиправних) адміністративних актів, при тому закон визначає підстави, коли може бути скасовано сприяючий адміністративний акт та юридичні наслідки такого скасування (п.п. 2–3 § 48) [6, с. 60–62].

Як бачимо німецький законодавець досить розважливо підходить до вирішення питання відкликання адміністративного акта. Зокрема, § 49 Закону «про адміністративну процедуру» містить підстави та умови відкликання правомірного адміністративного акту. Так, ч. 1 § 49 Закону вказує, що правомірний адміністративний акт, який не надає вигод, може бути відкликаний в цілому або частково також у тому випадку, якщо він більше не підлягає оскарженню, із дією відкликання на майбутнє, за виключенням випадків, якщо би було потрібно приймати новий адміністративний акт із таким самим змістом або відкликання не допускається з інших причин.

Частиною другою згаданої статті закріплено, що правомірний адміністративний акт, який надає вигоди, може бути відкликаний в цілому або частково також у тому випадку, якщо він більше не підлягає оскарженню, із дією відкликання на майбутнє лише у тому разі, якщо відкликання допускається відповідною нормою права або в самому адміністративному акті міститься застереження про це; якщо із адміністративним актом поєднане певне зобов'язання і набувач вигоди не виконав його зовсім або не у продовж встановленого для цього строку; якщо орган у зв'язку із обставинами, які виникли пізніше, мав би право не приймати цей адміністративний акт і якщо без його відкликання виникла би загроза для публічних інтересів; якщо орган на підставі змін до відповідної норми права мав би право не приймати відповідний адміністративний акт, якщо набувач вигоди що не скористався вигодою або на підставі адміністративного акту ще не отримав жодної послуги і якщо без його

відкликання виникла би загроза для публічних інтересів; якщо потрібно попередити або усунути серйозні негативні наслідки для публічного блага.

Згідно частини 3 § 49 Закону правомірний адміністративний акт, який надає одноразову або постійну грошову або подільну матеріальну вигоду для досягнення визначеної мети або є передумовою для цього, може бути в цілому або частково відкликаний навіть після того, як він більше не підлягає оскарженню, також із дією відкликання у минуле, якщо послуга не використовується, не використовується відразу після її надання або більше не використовується з тією метою, яка була визначена в адміністративному акті; якщо із адміністративним актом поєднане певне зобов'язання і набувач вигода не виконав його зовсім або не у продовж встановленого для цього строку.

Дія адміністративного акту, який підлягає відкликанню, закінчується із набуттям чинності відкликанням, якщо орган не становить інший момент часу (ч. 4 § 49 Закону.) Після того, як адміністративний акт більше не підлягає оскарженню, рішення про його відкликання приймає уповноважений згідно з § 3 орган; ця норма застосовується також у тому випадку, якщо адміністративний акт, який підлягає відкликанню, був виданий іншим органом (ч. 5 § 49 Закону.). Якщо адміністративний акт, який надає вигоди, відкликається згідно з пунктами 3-5 абзацу 2, то орган на підставі заяви набувача вигоди повинен відшкодувати йому майнові втрати, які завдаються йому через те, що він довіряв незмінності адміністративного акту, якщо його варта захисту. Відповідно застосовуються речення 3-5 абзацу 3 § 48. Спори про відшкодування втрат розглядаються судами загального судочинства (ч. 6 § 49 Закону).

Основна різниця між цими поняттями полягає в тому, що відкликання має зворотну дію в часі, на відміну від скасування. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися. Він не створює юридично значимих наслідків у майбутньому, але юридично значимі наслідки створені ним в минулому зберігають своє значення [7].

Відкликання адміністративних актів відрізняється від скасування, передусім тим, що скасування застосовується виключно до неправомірних (незаконних) актів. Крім того, суб'єктом скасування може бути не лише адміністративний орган, який прийняв акт, а також адміністративний орган вищого рівня, що володіє такою компетенцією та/або суд.

Отже, 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 адміністративні акти. Проте більш детально щодо аналізу вказаного ми звернемося у наступному підрозділі нашого дослідження.

Щодо зарубіжного досвіду стосовно визначеної проблематики, доцільно вказати, що скасування актів французькою доктриною обґрунтовується принципом мінливості (*principe de mutabilité*) і означає, що адміністрація повинна мати право ска-

совувати власні акти для того, щоб забезпечувати дотримання загального інтересу (публічного інтересу) шляхом адаптації до тих чи інших змін.

Зокрема, у Кодексі про відносини між громадськістю та адміністрацією процедура скасування та відкликання актів, які створюють права є більш складною та має відмінне правове регулювання. Так, глава 2 розділу 4 цього кодексу присвячена скасуванню та відкликанню рішень, які створюють права, а глава 3 розділу 4 питанню скасування та відкликання нормативно-правових актів та індивідуальних адміністративних актів, які не створюють прав. Також варто зазначити, що в межах вищезазначених глав встановлено особливості припинення дії правомірних і протиправних актів [8].

Французький законодавець закріплює, що припинення дії актів може бути спричинено не лише в зв'язку з протиправністю акта, але й в зв'язку з його недоцільністю. Оскільки на підставі певних актів в адресатів можуть виникати права, скасування чи відкликання таких актів може порушувати принцип непорушності отриманих прав (*principe d'intangibilité des droits acquis*).

Отже питання правомірності/неправомірності індивідуальних адміністративних актів є важливим для правильного розуміння понять скасування та відкликання актів. І хоча у французькому законодавстві способи припинення дії адміністративних актів виділяються за іншим критерієм, проте припинення дії правомірних і неправомірних актів має відмінне правове регулювання.

Також варто зазначити, що поняття відкликання та скасування не є тотожними, а їх зміст, як правило, пов'язують із суб'єктами, відповідно до рішення яких дія акта припиняється (орган, що видав акт, орган вищого рівня, суд) підставами припинення дії акта (незаконність або недоцільність), а також з моментом, з якого акт вважається таким, що припинив свою дію (тобто зворотна дія чи дія на майбутнє рішення про припинення дії індивідуального адміністративного акта).

Зокрема свого часу у проєкті Адміністративно-процедурного кодексу України, при розробці якого було використано німецький досвід правового регулювання припинення дії адміністративних актів, виділяється три способи припинення їхньої дії:

- а) відкликання правомірного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- б) визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав;
- в) скасування адміністративного акта в порядку адміністративного оскарження чи судом [9].

Проте, на думку окремих дослідників, достатнім і повністю виправданим є виділення не трьох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, а лише двох: відкликання правомірного акта адміністративним органом, що його видав, та скасування протиправного акта (суб'єктами якого може бути і орган, що його видав, і вищий орган уповноважений здійснювати адміністративне оскарження або адміністративний контроль чи суд) [7].

Деякі вчені вказують, що фактичне об'єднання другого й третього способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів є цілком логічним, оскільки: по-перше, об'єктом скасування в обох випадках є неправомірний (незаконний) 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) нема. Крім того, в науковій літературі ці способи припинення дії часто об'єднують у так званий адміністративний порядок юридичного припинення дії індивідуальних адміністративних актів, що підтверджує близькість таких способів та недоцільність їх роз'єднання; по-третє, така уніфікація та оптимізація термінології сприятиме чіткості та ясності законодавства та правозастосовної практики у цій сфері [10].

Висновок. На нашу думку, найоптимальніший підхід з вирішення вказаного питання застосовано авторами проекту ЗАП.

Правила дострокового припинення дії адміністративних актів у Німеччині відрізняються не лише щодо правомірних та протиправних актів, але й сприяючих та обтяжуючих. До цього варто додати, що в адміністративній та судовій практиці ФРН також розрізняють два додаткові види адміністративних актів, керуючись критерієм користі для особи, адже зрозуміло, що ідеально поділити акти лише на два види, сприяючі та обтяжуючі, не завжди можливо. Тому тут окремо зазначають, що адміністративні акти можуть бути: з подвійною та із змішаною дією. При змішаній дії адміністративний акт є для однієї особи перевагою, а для іншої – обтяженням, як, наприклад, дозвіл на будівництво для забудовника і – за певних обставин – для сусіда.

Як зазначають дослідники, адміністративний акт з подвійною подвійною дією необхідно завжди розглядати як сприятливий адміністративний акт. При змішаній дії адміністративний акт є для особи частково вигідним, частково – обтяжуючим, як, наприклад, при дозвільному адміністративному акті з додатковими обмеженнями чи зобов'язаннями [11, с. 285]. Це коротке тезове висвітлення німецького досвіду регулювання скасування та відкликання індивідуальних актів дає підстави усвідомити, наскільки детально законодавець регулює різні випадки, що можуть виникнути на практиці. Цього, на жаль до сьогодні не можна спостерігати у національному законодавстві.

Література:

1. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 р. № 1376 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/paran11#n11>.
2. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрийко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимошука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с.
3. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.
4. Офіційний портал Києва URL: https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy_klichko_kivrada_zvilnila_zakladi_gromadskogo_kharchuvannya_yaki_mayut_litni_ta_sezonni_maydanchiki_vid_splati_payovo_uchasti/
5. Словник української мови : в 11 т. / ред. коллег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970. Т. 1. – 799 с.
6. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» в редакції опублікування від 23 січня 2003 року / Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині. Збірник матеріалів. – К., 2006. – 180 с.

7. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, 2017, 214 с. URL: <file:///C:/Users/Julia/Downloads/dyestacyanazdobuttyanaukovogostupenyakandydyturydychnyhnauk.pdf>.
8. Relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l'administration : Ordonnance du 23 octobre 2015 № 2015-1341 URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000031366350&dateTexte=29990101&categorieLien=cid>.
9. 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.
10. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дис. канд. юрид. наук : 12.00.14 / Гвоздева Анастасия Николаевна. Киров, 2009. 216 с.
11. Рихтер И. Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / пер. с нем. / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. М. : Юрист, 2000. 604 с.

Milienko O. Early termination of administrative acts

Summary. The article examines the conditions of early termination of administrative acts. It is noted that one of the grounds for termination of administrative acts is the occurrence of a legal event in connection with which the act ceases to operate. In this case, it is a question of the fact that the administrative act actually ceases to operate if the circumstances under which it can operate cease to exist. This may be due to the disappearance of the addressee of the act, such as the death of an individual or the liquidation of a legal entity, the loss of property, etc. However, there are cases when the act may be terminated in connection with the issuance of another act, the content of which directly or indirectly implies that the previous act terminates (legal termination).

It is indicated that traditionally in the special literature it is indicated that the legal termination of an administrative act can be direct or indirect (indirect). In case of indirect (indirect) - a new act is adopted, which does not contain any special instructions to terminate the old act, but with the beginning of its validity the previous act ceases to operate because its content in one way or another contradicts the content of the new act. the content of the previous act. Thus, an act establishing liability for a certain offense ceases to operate in the event of the adoption of a new act which defines another liability for the same offense. In the given example it is a question of indirect (indirect) legal termination of action of the administrative act as, making the decision on change of a measure of collecting, the separate decision or the instruction in the act on cancellation of the previous act is not present. Consequently, an administrative act is terminated due to the expression of the will of the subject of power who adopted the act, a higher-level administrative body or a court.

It is stated that the rules of early termination of administrative acts in Germany differ not only in lawful and illegal acts, but also in favoring and aggravating. It is added that in administrative and judicial practice, Germany also distinguishes between two additional types of administrative acts, guided by the criterion of benefit for the person, because it is clear that it is ideal to divide acts into only two types, contributing and aggravating, not always possible.

Key words: administrative act, termination, action of the act, execution of the administrative act.