

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

ДО ПИТАННЯ ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Анотація. У статті досліджено окремі питання відкликання адміністративних актів. Указано, що термін «відкликання», як правило, вживається у спеціальному законодавстві 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 адміністративних актів, який здійснюється суб'єктом владних повноважень щодо актів, які ним раніше приймалися.

Акцентовано увагу на тому, що основним критерієм розмежування відкликання та скасування доцільно визначити правомірність/неправомірність адміністративного акта, проте під час правового регулювання 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). Констатовано, що розгалуженість та різнобарвність термінологічного ряду призводять до складності у правозастосуванні, а тому нині постає нагальне питання щодо уніфікації термінології, яка використовується у спеціальному законодавстві. На противагу національному законодавству досвід правового регулювання цього питання у зарубіжних країнах показує, що в їхньому законодавстві не спостерігається множинності термінів для позначення фактично тотожних або дуже близьких способів припинення дії адміністративних актів і, як правило, процедура припинення дії неефективних (хоча і правомірних) та незаконних (неправомірних) актів має відмінне правове регулювання і позначається різними термінами.

Обґрунтовано, що якщо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання або визнання адміністративного акта недійсним на шкоду особі (ч. 3 ст. 88 проекту ЗАП). Частиною 4 ст. 88 цього проекту закону закріплено, що адміністративний акт відкликається або визнається недійсним іншим адміністративним актом. До адміністративного акта про відкликання або визнання недійсним застосовуються положення цього Закону. Таким чином, указано, що у ст. 88 проекту ЗАП закріплено загальні фактичні умови (обставини), процедури, способи та наслідки дострокового припинення дії адміністративних актів. У цій нормі передбачено такі види дострокового припинення дії адміністративного акта: 1) відкликання правомірного адміністративного акта; 2) визнання неправомірного адміністративного акта недійсним.

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

Постановка проблеми. Якщо питання скасування неправомірних адміністративних актів певною мірою забезпечене

нормами закону і, відповідно, є чимала практика адміністративних та судових рішень у цьому напрямі, то відкликання (скасування) правомірних адміністративних актів фактично залишено на розсуд органів публічної адміністрації.

Окрім того, цей термін часто вживається в адміністративному законодавстві в синонімічному значенні. Зокрема, ч. 1 ст. 32 Закону України «Про захист економічної конкуренції» закріплює, що 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. У ст. 60 Податкового кодексу України щодо відкликання податкового повідомлення-рішення вживається поняття припинення дії адміністративних актів. Безпосередньо термін «відкликання банківської ліцензії» застосовується у Законі України «Про банки та банківську діяльність».

Використання терміна «скасування», а не «відкликання» спостерігається й в інших нормативно-правових актах, зокрема щодо адміністративної процедури (ст. 19 Закону «Про звернення громадян»), а також судового процесу [1, с. 22]. Утім, можна знайти й інші терміни, зокрема у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності» вживається термін «анулювання». Анулювання ліцензії – це позбавлення ліцензіата права на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, шляхом прийняття органом ліцензування рішення про анулювання його ліцензії (ч. 1 ст. 16).

Ще більш заплутаним у термінологічному плані є питання відкликання дозволів на розміщення зовнішньої реклами, оскільки аналогічні акти із цього питання називаються по-різному. Така ситуація зумовлена недосконалістю законодавства у цій сфері та недосконалістю застосування професійної мови адміністративними органами, які для позначення тотожних понять використовують різні терміни без жодної обґрунтованої на це причини [2].

Отже, урахувавши вищенаведене, доцільно дійти висновку, що термін «відкликання», як правило, вживається у спеціальному законодавстві 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 адміністративних актів, який здійснюється суб'єктом владних повноважень щодо актів, які ним раніше приймалися. Аналогічний підхід поділяють й інші дослідники [1].

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним критерієм розмежування відкликання та скасування доцільно визначити правомірність/неправомірність адміністративного акта, проте під час правового регулювання цього питання необхідно враховувати такі умови, як спрямованість дії індивідуаль-

ного 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).

Безумовно, розгалуженість та різнобарвність термінологічного ряду призводять до складності у правозастосуванні, а тому нині постає нагальне питання щодо уніфікації термінології, яка використовується у спеціальному законодавстві.

На протипагу національному законодавству досвід правового регулювання цього питання у зарубіжних країнах показує, що в їхньому законодавстві не спостерігається множинності термінів для позначення фактично тотожних або дуже близьких способів припинення дії адміністративних актів і, як правило, процедура припинення дії неефективних (хоча і правомірних) та незаконних (неправомірних) актів має відмінне правове регулювання і позначається різними термінами.

Так, ч. 2 пар. 43 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру» закріплює, що адміністративний акт може бути відкликано, скасовано або відмінено в інший спосіб. Відкликання регулюється пар. 49 Закону Федеративної Республіки Німеччина «Про адміністративну процедуру», який указує, що такий спосіб припинення застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів, а скасування застосовується лише щодо неправомірних адміністративних актів і регулюється пар. 48 цього ж Закону [3, с. 212].

Два способи припинення дії адміністративних актів виділяється у Законі Республіки Вірменія «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», а саме: визнання недейсним (неправомірною адміністративного акта) та втрата сили (правомірним адміністративним актом) [4]. Відповідно, ці два способи припинення дії індивідуальних адміністративних актів мають різне правове регулювання. Питанню втраті сили присвячено ст. 66 Закону «Про основи адміністрування та адміністративне провадження», а визнання акта не дійсним присвячено ст. ст. 63–65 цього ж Закону.

Зокрема ч. 3 ст. 88 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що адміністративний акт припиняє дію з моменту настання подій, передбачених адміністративним актом, виконання його вимог, скасування адміністративного акта або закінчення терміну дії [5]. Частинами 1 та 2 ст. 84 вказаного Кодексу закріплюється, 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. Незаконний адміністративний акт може бути скасований повністю або в частині.

Цікава ситуація спостерігається у французькому законодавстві, де застосовуються терміни *retrait* і *abrogation*, які перекладаються як «відкликання» та «скасування». Зокрема, у Кодексі про відносини між громадськістю та адміністрацією термін «скасування» (*abrogation*) акта розглядається як юридичне припинення дії (зникнення) акта на майбутнє, а «відкликання» (*retrait*) – як юридичне припинення дії (зникнення) акта на майбутнє і на минуле (ст. L240-1) [6]. Основна різниця між цими поняттями полягає у тому, що на відміну від скасування відкликання має зворотну дію в часі.

Національне проектне законодавство, а саме ст. 88 проекту ЗАП, закріплює загальні умови відкликання або визнання недейсним адміністративного акта. Так, частиною першою вказаної статті закріплюється, що адміністративний орган приймає рішення про відкликання або визнання недейсним адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє відкликання або визнання недейсним адміністративного акта чи не зобов'язує до цього. Протиправний акт визнається недейсним у порядку, передбаченому цим Законом. Правомірний адміністративний акт може бути відкликаний на користь особи у порядку, передбаченому цим Законом. Правомірний адміністративний акт не може бути відкликаний на шкоду особі, крім випадків, передбачених ст. 90 цього Закону [8].

Відкликання правомірного адміністративного акта (ст. 90 ЗАП) – процедура дострокового припинення дії адміністративного акта, яка належить до інституту адміністративного акта.

Пояснюючи сутність та особливості процедури відкликання правомірного адміністративного акта, доцільно акцентувати увагу на двох принципових обставинах. По-перше, процедура відкликання правомірного адміністративного акта пов'язана з оціночними поняттями, які використані у ст. 90 проекту ЗАП, зокрема «правомірний адміністративний акт», «адміністративний акт на користь особи», «адміністративний акт зі зворотною дією в часі», «адміністративний акт на шкоду особі» тощо.

По-друге, згідно зі ст. 88 проекту ЗАП, відкликання адміністративного акта здійснюється з урахуванням загальних умов відкликання адміністративного акта [8]:

– адміністративний орган приймає рішення про відкликання адміністративного акта для відновлення законності та/або захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє відкликання адміністративного акта чи не зобов'язує до цього (ч. 1 ст. 88 проекту ЗАП);

– під час вирішення питання про відкликання адміністративного акта адміністративний орган ураховує (п. п. 1–3 ч. 2 ст. 88 проекту ЗАП): 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недейсним для особи; 2) істотність причин для цього: час, що минув із моменту видання адміністративного акта; 3) інші обставини, що стосуються справи;

– якщо відкликання адміністративного акта здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання адміністративного акта на шкоду особі (ч. 3 ст. 88 проекту ЗАП);

– адміністративний акт відкликається іншим адміністративним актом.

Отже, «правомірний адміністративний акт до моменту завершення його виконання за ініціативою особи або адміністративного органу може бути відкликаний на користь особи, зокрема зі зворотною дією в часі, окрім випадків, коли адміністративний акт того ж змісту доведеться видати знову чи коли відкликання акта суперечить закону». Тобто йдеться про негативний (обтяжуючий) акт [8].

Як особа, так і суб'єкт владних повноважень можуть ініціювати припинення його дії. Прикладом вказаного може бути відкликання обмеження щодо особи на в'їзд на територію України або у разі, коли відкликано припис про заборону діяльності певного суб'єкта господарювання.

Очевидно, підставами для цього можуть бути усунення порушень особою, тобто зміна обставин, адже відкликання неможливе, якщо адміністративний акт аналогічного змісту доведеться видати знову чи коли відкликання акта суперечить закону. Наприклад, коли щодо об'єкта, збудованого без належного дозволу, було прийнято рішення про застосування санкцій та повернення земельної ділянки до попереднього стану. Відкликання такого адміністративного акта означало б, що такий самовільний об'єкт не вважається збудованим із порушенням закону. Тобто для відкликання треба, щоб адміністративний акт відповідав закону.

У цьому аспекті доцільно говорити і про дискрецію, адже можуть змінитися інші обставини, які не залежали від самої особи (наприклад, заборону на діяльність певного суб'єкта господарювання, що має негативний вплив на довкілля, можна переглянути, оскільки екологічна ситуація суттєво змінилася раніше прогнозованого терміну).

Також «за ініціативою особи адміністративний акт, що обмежує її права або законні інтереси, підлягає відкликанню у разі внесення змін до законодавства або істотної зміни фактичних обставин, на підставі яких приймався такий адміністративний акт» [3]. У цьому разі в особи виникає право вимоги, а в адміністративного органу зникає дискреція.

Підставами для цього є не лише істотна зміна фактичних обставин, а й зміни законодавства. Наприклад, якщо особі було заборонено певний вид діяльності за попереднім законодавством через невідповідність матеріально-технічної бази, а нове законодавство уможливило таку діяльність. Також важливою є й істотна зміна фактичних обставин. Наприклад, був винесений припис про закриття закладу відпочинку на певній ділянці узбережжя моря через погіршення екологічної обстановки (на період три роки), але ситуація значно поліпшилася вже через рік.

Окрім того, проектом ЗАП передбачається і негативне втручання у права та законні інтереси особи. Тобто йдеться про відкликання позитивного (сприяючого) адміністративного акта, адже сказано про відкликання «на шкоду особі».

Відкликання на шкоду особі, якщо адміністративний орган мав би право не видавати адміністративний акт у результаті внесення змін до законодавства або фактичних обставин, – це ще один спосіб, який закріплює проектне законодавство. У цьому разі також йдеться про таку умову, як переважання публічного інтересу. Проте обставини можуть змінитися й у самої особи. Наприклад, особі було призначено соціальну допомогу. Але через певний час призначення особа може отримати більш високооплачувану роботу й утратити право на таку допомогу або пільгу. У цій ситуації адміністративний орган може відкликати виданий ним адміністративний акт.

Можлива також ситуація, коли держава (влада) може переглянути певні умови або зміна обставин може не залежати від особи. Прикладом може слугувати вже хрестоматійний приклад, коли у Києві свого часу біля Олімпійського стадіону була виділена земельна ділянка під побудову торговельного центру, але у зв'язку з отриманням права на проведення фінальної частини чемпіонату Європи з футболу Євро – 2012 задля безпеки УЄФА вимагало від держави, аби біля стадіону не було зайвих будівель, навіть незважаючи на вже розпочате будівництво. У цьому разі публічний інтерес потребував забрати назад цілком правомірний адміністративний акт про виділення

земельної ділянки під забудову. Хоча держава і місто далі могли або визначати інше місце для проведення матчів, або навіть відмовлятися від турніру. Проте публічний інтерес був досить очевидним.

Ще одним прикладом указанного можна навести рішення Київради, яким остання визнала такими, що не відповідають інтересам територіальної громади, земельні відводи на території Протасового Яру, зроблені у 2007–2012 рр., де планували створити регіональний ландшафтний парк. Відповідне рішення 28 липня 2020 р. ухвалила Київська міська рада. Також депутатами було скасовано зміни до Генерального плану Києва та Програми розвитку зеленої зони, якими земельні ділянки у Протасовому Яру були переведені під житлову забудову [7].

Згідно з ч. 2 ст. 88 проекту ЗАП, під час вирішення питання про відкликання або визнання адміністративного акта недійсним суб'єкт владних повноважень ураховує: 1) наслідки відкликання або визнання адміністративного акта недійсним для особи; 2) істотність причин для цього: час, що минув із моменту видання адміністративного акта; 3) інші обставини, що стосуються справи.

Якщо відкликання або визнання адміністративного акта недійсним здійснюється на користь однієї особи і на шкоду іншій особі, необхідно керуватися положеннями, що регулюють відкликання або визнання адміністративного акта недійсним на шкоду особі (ч. 3 ст. 88 проекту ЗАП).

Частиною 4 ст. 88 цього проекту закону закріплено, що адміністративний акт відкликається або визнається недійсним іншим адміністративним актом. До адміністративного акта про відкликання або визнання недійсним застосовуються положення цього Закону.

Висновки. Таким чином, бачимо, що у ст. 88 проекту ЗАП закріплено загальні фактичні умови (обставини), процедури, способи та наслідки дострокового припинення дії адміністративних актів. У цій нормі передбачено такі види дострокового припинення дії адміністративного акта: 1) відкликання правомірного адміністративного акта; 2) визнання протиправного адміністративного акта недійсним.

Як прослідковується з аналізу змісту ст. 88, проект ЗАП розрізняє різну якість адміністративних актів, дія яких достроково може бути припинена – це правомірний і протиправний адміністративні акти. Відповідно, залежно від однієї із цих двох якостей адміністративного акта до нього можуть бути застосовані різні способи їх припинення. Так, правомірний акт може бути відкликаний, а протиправний – може бути визнаний недійсним [8].

Правову основу загальних умов відкликання або визнання недійсним адміністративного акта дослідники умовно розділяють на три групи нормативних актів: 1) нормативні акти загального, засадничого регулювання (Конституція України); 2) статті закону, у яких безпосередньо описано загальні умови відкликання або визнання недійсним адміністративного акта; 3) нормативні акти, у яких деталізовано деякі особливості адміністративних актів у певних видах адміністративних процедур [8].

Дострокове припинення дії адміністративних актів у вигляді відкликання правомірного адміністративного акта або визнання протиправного адміністративного акта недійсним доцільно розглядати як складову частину інституту адміністративного акта, утворену із сукупності норм права, та як одну

з нетипових (додаткових) процедур, які можуть бути застосовані вже у період чинності адміністративного акта та після завершення строків для його адміністративного оскарження.

Література:

1. Школик А.М. Правове регулювання відкликання адміністративних актів. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1. С. 21–26.
2. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук. 2017. 214 с. URL: <file:///C:/Users/Julia/Downloads/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandytaturydychnyhnauk.pdf>.
3. Про адміністративну процедуру: Закон Федеративної Республіки Німеччина від 1 січня 1977 р. *Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України* / автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. С. 192–231.
4. Об основах администрирования и административном производстве : Закон Республики Армения от 18 февраля 2004 г. URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1937&lang=rus#1>.
5. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.
6. 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>.
7. Київрада скасувала надання земель у Протасовому Яру під забудову – КМДА. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zabudovy-protasovogo-yaru-ne-bude/30753692.html>.
8. Науково-практичний коментар до проекту закону України «Про адміністративну процедуру» / О.Ф. Андрійко та ін. ; за заг. ред. В.П. Тимошука. Київ : Мишалов Д.В., 2019. 460 с.

Milienko O. On the issue of revocation of administrative acts

Summary. The article examines some issues of revocation of administrative acts. It is stated that the term "revocation" is usually used in special legislation to denote the expression

of will aimed at terminating the legal consequences of previously committed actions by the same entity. Therefore, it is quite logical that this term should be used to denote the method of termination of administrative acts, which is carried out by the subject of power in relation to acts previously adopted by him.

It is emphasized that the main criterion for distinguishing between revocation and cancellation is to determine the legality / illegality of an administrative act, but the legal regulation of this issue must take into account such conditions as the direction of the individual administrative act (for or to the detriment of the person). (retroactive or future action), the procedure for terminating an individual administrative act (administrative or judicial). It was stated that the branching and diversity of the terminological series leads to difficulties in law enforcement, and therefore there is an urgent question regarding the unification of terminology used in special legislation. In contrast to national legislation, the experience of legal regulation of this issue in foreign countries shows that in their legislation there is no plurality of terms to indicate virtually identical or very similar ways of terminating administrative acts and, as a rule, the procedure for terminating ineffective (albeit legitimate) and illegal (illegal) acts have excellent legal regulation, and are denoted by different terms.

It is substantiated that if the revocation or invalidation of an administrative act is carried out in favor of one person and to the detriment of another person, it is necessary to be guided by the provisions governing the revocation or invalidation of an administrative act (to the detriment of a person). Part 4 of Art. 88 of this draft Law stipulates that an administrative act is revoked or declared invalid by another administrative act. The provisions of this Law shall apply to an administrative act on revocation or invalidation. Thus, it is indicated that Article 88 of the draft ZAP enshrines the general factual conditions (circumstances), procedures, methods and consequences of early termination of administrative acts. This norm provides for the following types of early termination of an administrative act: 1) revocation of a lawful administrative act; 2) recognition of an illegal administrative act as invalid.

Key words: administrative act, revocation, binding, termination of administrative act.