

УДК 342.9:35.078.1

СКАСУВАННЯ ТА ВІДКЛИКАННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

А. Школик

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000 Львів, Україна*

Проаналізовано стан правового забезпечення скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів в Україні та його недоліки. Пропонується застосувати позитивний досвід держав з розвинутим адміністративно-процедурним законодавством у нормативно-правових актах України.

Ключові слова: індивідуальні адміністративні акти, адміністративна процедура.

Питання чинності індивідуальних адміністративних актів, яке охоплює також можливість їх скасування (відкликання) залишається надзвичайно мало опрацьованим у вітчизняній адміністративно-правовій літературі. У переважній більшості українських підручників ця проблематика висвітлюється фрагментарно або й загалом не згадується. З останніх публікацій у цьому напрямі треба виділити параграф, який стосується порядку дострокового припинення дії адміністративних актів у монографії В.П. Тимощука [1, с. 185–199]. З літератури в російському перекладі варто відзначити навчальний посібник німецьких авторів І. Ріхтера та Г. Шупперта «Судова практика з адміністративного права», в якому детально проаналізовано німецький досвід відкликання та скасування адміністративних актів [2, с. 283–317].

Недостатнє опрацювання названої тематики у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині зумовлює відставання та наявність прогалів у правовому регулюванні. Єдиний законодавчий акт загального характеру, що стосується порядку прийняття індивідуальних адміністративних актів усіма органами публічної адміністрації, закон України «Про звернення громадян» [3] практично не торкається цього питання. З іншого боку, у спеціальному законодавстві, яке містить адміністративно-процедурні норми у певній сфері функціонування публічної адміністрації, можна знайти приклади особливого врегулювання. Зокрема, варто згадати Податковий кодекс, який містить положення про скасування рішень контролюючих органів (ст. 55) та відкликання податкового повідомлення-рішення (ст. 60) [4], які є одними з видів індивідуальних адміністративних актів.

В контексті *de lege ferenda* варто нагадати, що на відміну від переважної більшості держав-членів Європейського Союзу, а тепер уже й розташованих у Європі колишніх республік Радянського Союзу [5, с. 7] (виняток – Російська Федерація), в Україні до цього часу не прийнято Адміністративно-процедурного кодексу, в проєкті якого було зроблено спробу врегулювати питання скасування (відкликання) індивідуальних адміністративних актів на рівні загального закону, для всіх видів органів публічної адміністрації (ст.ст. 91–96) [6].

Перед безпосереднім аналізом скасування (відкликання), потрібно уточнити, що ми розуміємо під поняттям «індивідуального адміністративного акта», адже до останнього часу в адміністративно-правовій літературі вживається пострадянський термін «правові акти управління», хоча й у багатьох виданнях вживається «адміністративний акт» або ж «адміністративно-правовий акт». Також варто

нагадати, що в Кодексі адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. було застосовано інший термін: «правові акти індивідуальної дії» (підпункт 1) п. 2 ст. 17) [7].

В нормативно-правових документах останніх років поняття «адміністративний акт» уперше було використано в Постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» і визначено як прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [8]. Поняття адміністративного акта було певним чином уточнено в проекті закону «Про адміністративні послуги» [9], але згодом вилучено із тексту закону, який було прийнято Верховною Радою України. Відповідно до положення цього варіанта законопроекту, адміністративний акт – це рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи.

Так, під індивідуальним адміністративним актом варто розуміти:

- рішення адміністративного органу (тобто, органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування або іншого уповноваженого державою суб'єкта);
- рішення, спрямоване на не підпорядкованих адміністративному органу осіб, тобто, рішення зовнішньої дії;
- рішення, що спричиняє набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків приватними особами;
- рішення, котре стосується конкретної особи (конкретних осіб) або ж врегульовує конкретні правовідносини;
- рішення з назвою, яка визначається законодавчими актами і може бути відмінною, але у всіх випадках має відповідати законові.

Для розкриття питання скасування (відкликання) індивідуальних адміністративних актів необхідно звернутись до їх класифікацій, що будуть активно використовуватись далі. Традиційним і на перший погляд простим є поділ адміністративних актів на правомірні та неправомірні або ж на законні та незаконні. З огляду глибокий вплив теорії позитивного права, в Україні застосовуються обидва варіанти, хоча зрозумілою є їх відмінність: правомірність – ширше поняття від законності та охоплює її. Крім того, у правовій доктрині ряду країн Європейського Союзу (останніми роками і в Україні) ключовою класифікацією, що має практичне застосування, вважається поділ індивідуальних адміністративних актів на сприяючі (прийняті на користь особи) та обтяжуючі (прийняті не на користь особи).

Далі перейдемо до нашого безпосереднього предмета дослідження – скасування та відкликання індивідуальних адміністративних актів. Починаючи аб ovo, з'ясуємо, що слово «скасовувати» тлумачиться як «визнавати недійсним, незаконним, анулювати, відмінити, касувати, уневажнювати» [10, с. 226], тобто, відповідає його усталеному в юридичній мові застосуванню. А от поняття «відкликання» має значно вужчий зміст і стосується, передусім, «позбавлення повноважень (депутатів, послів)» [11, с. 420], і лише додатково – відкликання позову [12, с. 474]. Однак, у чинному судовому процесуальному законодавстві, зокрема, у ст. 174 Цивільного процесуального кодексу та ст. 112 Кодексу адміністративного судочинства застосовано інше словосполучення – відмова від позову, а не відкликання. Загалом можна стверджувати, що в нормативно-правових актах України переважним є використання терміна «скасування» – це стосується як адміністративної процедури (ст. 19 закону «Про звернення громадян»), так і

судового адміністративного процесу (ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства). Скасування в судовому порядку стосується саме індивідуальних адміністративних актів, на протигагу нормативно-правовим актам, які визнаються нечинними, в тому числі незаконними (п. 11 ст. 171 КАС).

А от у правових актах інших країн поняття скасування та відкликання розмежовуються і це стосується не лише німецькомовних держав та держав, які скопіювали німецьке законодавство. Зокрема, такий що можна відстежити в англомовній юридичній термінології, яка до того ж відрізняється у Великій Британії, США та Австралії.

Підсумовуючи, в українському законодавстві застосування терміна скасування щодо індивідуальних адміністративних актів є основним, окрім уже згаданого закріплення відкликання у ст. 60 Податкового кодексу. Однак у цьому спеціальному випадку відкликання означає втрату чинності індивідуального адміністративного акта з різних підстав: його фактичного виконання, зміни чи скасування акта контролюючим органом, скасування акта рішенням суду, що набуло законної сили [4]. Інакше кажучи, за нормами Податкового кодексу скасування індивідуального адміністративного акта є одним із способів його відкликання. Так, на нашу думку, використання термінів скасування і відкликання було ускладнено, адже рівень застосування норм Податкового кодексу в Україні є надзвичайно високим і ці норми становлять чималу частину адміністративно-процедурного законодавства, яке й без того не характеризується системністю.

Якщо керуватися вищевикладеним, з'ясування змісту термінів, скасування індивідуального адміністративного акта може бути здійснено:

- вищим органом публічної адміністрації, який розглядав скаргу на рішення підпорядкованого йому органу або ж здійснював внутрішньо-адміністративний контроль за цим органом в межах планових чи позапланових заходів;
- судом, який розглядав позов до відповідного органу публічної адміністрації в порядку адміністративного судочинства;
- самим органом публічної адміністрації, який за наявності правових підстав може змінити або скасувати своє попереднє рішення.

Відкликання ж індивідуальних адміністративних актів, як це простежуємо із самого слова, може бути здійснене лише суб'єктом, який прийняв такий акт і «відкликає», тобто, самим органом публічної адміністрації. Проте, з огляду на законодавче регулювання, уповноважені органи «скасовують» ті чи інші індивідуальні адміністративні акти, а не відкликають їх. Наприклад, Львівська міська рада своєю ухвалою від 26 липня 2012 р. скасувала попередню ухвалу від 20 вересня 2007 р., якою було погоджено заміну земельної ділянки та надано дозвіл на виготовлення проекту землеустрою юридичній особі, яка припинила свою діяльність [13].

Так, в українському адміністративно-процедурному законодавстві скасування індивідуальних адміністративних актів є превалюючим терміном, а відкликання застосовується лише у спеціальному законодавстві, яке стосується окремих сфер функціонування публічної адміністрації. Подібний стан простежуємо і в російській адміністративно-правовій доктрині. Зокрема, один з найвідоміших російських адміністративістів, професор Ю.Н. Старілов серед підстав скасування акта управління та внесення змін і доповнень до нього називає не лише ті, що застосовуються вищими органами та судами, але й винятково самим органом, що прийняв такий акт:

- 1) незаконність акта управління (суперечність нормам законодавства);
- 2) практична недоцільність акта управління; відсутність позитивних результатів дії акта управління;

3) необхідність заміни застарілого акта управління новим або внесення до нього численних суттєвих змін та доповнень;

4) завершення строку дії акта управління [14, с. 120].

Очевидно, що підстави, названі в пунктах другому-четвертому, можуть застосовуватися лише органом публічної адміністрації, що є автором первинного акта, а перша – також іншими уповноваженими органами держави. Інакше кажучи, за наявності усіх названих підстав може застосовуватися скасування індивідуального адміністративного акта, а відкликання окремо не виділяється.

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 ст. 49); інший орган може відкликати такий акт у випадках зміни компетенції (пп. 2, 3 параграфу 3);

2) відкликання застосовується лише щодо *правомірних* адміністративних актів, при тому істотно відрізняються правила відкликання обтяжуючих та сприяючих адміністративних актів (пп. 1–3 параграфу 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 (пп. 2–3 параграфу 48) [15, с. 60–62].

Так, 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 дією;

– 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 подібною 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 [2, 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 не можна стверджувати про нашу державу. Якщо питання скасування неправомірних індивідуальних адміністративних актів певною мірою забезпечене нормами закону і, відповідно, є чимала практика адміністративних та судових органів у цьому напрямі, то відкликання (скасування) правомірних індивідуальних адміністративних актів фактично залишено на розсуд органів публічної адміністрації, що підриває і без того невисокий рівень довіри суспільства до цих органів та їх службовців.

З висвітленого у статті доходимо висновку, що законом, передусім, мають бути врегульовані: підстави відкликання (скасування) правомірних індивідуальних

адміністративних актів, умови та юридичні наслідки такого відкликання (скасування). Зазначене також стосується правового забезпечення скасування неправомірних (протиправних) індивідуальних адміністративних актів – тут правила мають відрізнятися. Сутність такого правового регулювання буде предметом окремого дослідження, але принципово варто зазначити, що воно має міститись в адміністративно-процедурному законі загального характеру, що поширюється на всі ланки публічної адміністрації. Адже в протилежному випадку ми або отримуємо різні правила для єдиної системи органів або ж будемо неодноразово дублювати подібні норми.

Список використаної літератури

1. *Тимошук В.П.* Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення : монографія / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
2. *Рихтер И.* Судебная практика по административному праву : учеб. пособие / пер. с нем. / И. Рихтер, Г.Ф. Шупперт. – М. : Юристъ, 2000. – 604 с.
3. Про звернення громадян: Закон України від 12 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
4. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
5. *Куйбіда Р.О.* Развитие административной юстиции в странах колишнего Радянского Союза / Р.О. Куйбіда, В.П. Тимошук. – К. : Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.
6. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 2789 від 19.07.2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : <http://www.gska2.rada.gov.ua>
7. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
8. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.
9. Про адміністративні послуги : проект закону № 9435 [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734
10. Новый тлумачний словник української мови. – Т. 4. – К. : Аконіт, 1999. – 941 с.
11. Новый тлумачний словник української мови. – Т. 1. – К. : Аконіт, 1999. – 910 с.
12. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М. : Русский язык, 1989. – 924 с.
13. Офіційний сайт Львівської міської ради. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до : http://www.city_adm.lviv.ua
14. *Галлиган Д.* Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
15. 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.

ОТМЕНА И ОТЗЫВЫ ИНДИВИДУАЛЬНЫХ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ

А. Школик

*Львовский национальный университет имени Ивана Франко
ул. Университетская, 1, 79000 Львов, Украина*

Проанализировано состояние правового обеспечения отмены и отзыва индивидуальных административных актов в Украине и его недостатки. Предлагается применить

положительный опыт государств с развитым административно-процедурным законодательством в нормативно-правовых актах Украины.

Ключевые слова: индивидуальные административные акты, административная процедура.

INVALIDATION AND REVOCATION OF INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS

A. Shkolyk

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str. 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine*

Current state of the legal providing of invalidation and revocation of individual administrative acts in Ukraine as well as its drawbacks are analyzed in the article. Valuable experience of the states with developed administrative procedure legislation is proposed to implement into the legislation of Ukraine.

Key words: individual administrative acts, administrative procedure.

*Стаття: надійшла до редакції 23.11.2012
прийнята до друку 14.01.2013*