

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32847/ln.2020.12-2.15>

Мілієнко О.А.

к.ю.н.,

здобувач кафедри адміністративного  
та господарського права  
Запорізький національний університет

## ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ТА ПРИПИНЕННЯ ЇХНЬОЇ ДІЇ У ЗВ'ЯЗКУ ІЗ ЗАКІНЧЕННЯМ СТРОКУ ЧИ З ІНШИХ ПРИЧИН

Однією з підстав припинення дії адміністративного акта є припинення дії адміністративного акта у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин. Так, адміністративний акт зі збігом строку, на який його видали, перестає діяти, а тому не потребує спеціального скасування [1, с. 158-161].

Зокрема, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому. Так, Постановою КМ України від 29 грудня 2003 р. № 2067 затверджено «Типові правила розміщення зовнішньої реклами» яким закріплено, що дозвіл надається строком на п'ять років, якщо менший строк не зазначено у заяві (п.23), а також що виданий у встановленому порядку дозвіл є підставою для розміщення зовнішньої реклами та виконання робіт, пов'язаних з розташуванням рекламного засобу (п. 24). Крім того у раді випадків, пов'язаних зі зміною містобудівної ситуації, проведенням реконструкції, ремонту, будівництва на місці розташування рекламного засобу, які зумовлюють необхідність зміни місця розташування рекламного засобу, робочий орган у семиденний строк письмово повідомляє про це розповсюджувача зовнішньої реклами. У десятиденний строк робочий орган надає розповсюджувачу зовнішньої реклами інформацію про інше рівноцінне місце. У разі досягнення згоди щодо нового місця розташування рекламного засобу вносяться зміни у дозвіл (п. 28).

Так само законодавець підходить до вирішення питання щодо дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства. Зокрема п. 19.Порядку видачі, продовження дії та анулювання дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства, затвердженого Постановою КМ України від 27 травня 2013 р. № 437 закріплює, що дозвіл на застосування праці іноземців чи осіб без громадянства, зазначених в абзаці п'ятому пункту 2 цього Порядку, видається не більш як на три роки. Дія такого дозволу може бути продовжена на два роки необмежену кількість разів.

Подібний підхід використовується законодавцем й в інших актах. Зокрема, в Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 року № 622, зокрема п. 2.2. закріплено, що строк дії дозволів становить 3 роки [2].

Відповідно до вищевказаних нормативно-правових актів, після закінчення строку дії дозволів вони автоматично припиняють свою дію і прийняття жодного спеціального рішення про це не потрібно. Як раз навпаки,

для відновлення дії вказаних актів необхідним є прийняття спеціального адміністративного акта про продовження строку їх дії.

Ще однією підставою 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 впливає, що попередній акт припиняє свою дію (юридичне припинення).

Традиційно у спеціальній літературі вказується, що юридичне припинення дії адміністративного акта може бути прямим і непрямим (опосередкованим) [1]. Зокрема новий акт приймається при непрямому (опосередкованому), в якому не міститься вказівки на припинення дії попереднього акта, проте з початком його дії старий акт припиняє діяти, у зв'язку з тим, що його зміст не відповідає або суперечить змісту нового акта, або новий акт містить інформацію попереднього акта.

Прикладом такого акта доцільно навести рішення щодо зміни виду стягнення, яке приймається відповідною посадовою особою органу поліції. Зокрема ст. 293 Кодексу України про адміністративні правопорушення закріплено загальне повноваження всіх органів що розглядають скарги на постанови про адміністративні правопорушення – змінювати захід стягнення. Так п. 17 інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 6 листопада 2015 року № 1376, закріплено, що посадова особа органу поліції, уповноважена розглядати справи про адміністративні правопорушення, при розгляді скарги на постанову у справі про адмі-

ністративне правопорушення може винести рішення щодо зміни заходу стягнення [3].

У наведеному прикладі йдеться про непряме припинення дії адміністративного акта. Вказане впливає з того, що при прийнятті рішення про зміну заходу стягнення, в самому акті про скасування попереднього акту окремого рішення чи вказівки 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.

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

Укладачі проєкту ЗАП також наголошують, що обов'язковою нормативною складовою інституту дострокового припинення дії адміністративного акта є оцінка адміністративного акта на предмет його правомірності/протиправності. 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 [4].

Доцільно зазначити, що ст. 84 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан закріплено, що Порушення законодавства Республіки Казахстан про адміністративні процедурах 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) [5].

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 депутатами Київради було ухвалено рішення про скасування сплати пайової участі для літніх та сезонних майданчиків кафе і ресторанів [6]. Тобто не відкликали своє попереднє рішення, а скасували його.

Взагалі термін «відкликання» у словниковій літературі визначається досить вузько і означає позбавлення повноважень [7, 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 вживає термін «відкликання» замість терміну «скасування» і навпаки. Так, наприклад, у Митному кодексі 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 (ч. 7 ст. 23).

Вбачається, 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».

Проте доцільно вказати, що німецький законодавець чітко розмежовує аналізовані поняття. Згідно із пунктом 5 § 49 Закону Федеративної Республіки Німеччини «Про адміністративну процедуру» розуміється, що відкликання може бути реалізованим уповноваженим органом публічної адміністрації лише після його належного виконання та спливу строку на здійснення права на оскарження адміністративного акта. Пунктами 2, 3 параграфу третього уточняється, що відкликати адміністративний акт іншим владним суб'єктом, не тим, що його видав, допускається у разі перегляду структури його компетенції (пп. 2, 3 § 3).

Параграфом сорок дев'ятим аналізованого законодавчого акту відзначається, що відкликання реалізується лише відносно правомірних адміністративних актів, натомість процедура відкликання для обтяжуючих та сприяючих адміністративних актів є іншою. 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 § 48) [8, с. 60–62].

Таким чином, бачимо, що на відміну від скасування, відкликання має зворотню дію в часі. Скасований адміністративний акт не може більше застосовуватися та створювати юридично значимих наслідків у майбутньому, проте юридично значимі наслідки створені ним в минулому зберігають своє значення [9].

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 здійснюється в адміністративному та судовому порядкух. Виключно в процедурі їх здійснення та суб'єктах полягає відмінність цих порядків. Зокрема суб'єктами адміністративного способу припинення дії індивідуальних адміністративних актів є сам суб'єкт владних повноважень, який на підставі своїх повноважень прийняв рішення. Крім того це може бути орган вищого рівня, який розглядає скаргу на рішення нижчестоящего органу або орган, який здійснював внутрішньо адміністративний контроль за цим органом. Суд, наділений повноваженнями скасовувати адміністративні акти, є суб'єктом судового порядку скасування адміністративних актів.

Щодо зарубіжного досвіду стосовно визначеної проблематики, доцільно вказати, що скасування актів французькою доктринаю обґрунтовується принципом мінливості (*principe de mutabilité*) і означає, що адміністрація повинна мати право скасовувати власні акти для того, щоб забезпечувати дотримання публічного інтересу шляхом адаптації до тих чи інших змін.

Зокрема, глава 2 розділу 4 Кодексу про відносини між громадськістю та адміністрацією містить норми, які присвячені скасуванню та відкликанню рішень, які створюють права, а глава 3 розділу 4 питанню скасування та відкликання адміністративних актів, які не створюють прав. Доцільно підкреслити, що в межах вищезазначених глав встановлено особливості припинення дії правомірних і протиправних актів [10].

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 непопорушності отриманих прав (*principe d'intangibilité des droits acquis*).

Отже, розуміння питання правомірності/неправомірності адміністративних актів є складовою процедури їх скасування та відкликання актів. І хоча способи припинення дії адміністративних актів у французькому законодавстві виділяються за іншим критерієм, утім припинення дії правомірних/неправомірних адміністративних актів має відмінне правове регулювання.

Разом з цим доцільно підкреслити, що аналізовані поняття не є тотожними, а відповідно, їх зміст, частіш за все, пов'язують із суб'єктами, відповідно до рішення яких дія акта припиняється підставами припинення дії акта, а також з моментом, з якого акт вважається таким, що припинив свою дію.

Зокрема свого часу у проекті 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 [11].

Проте, на думку окремих дослідників, достатнім і повністю виправданим є виділення не трьох способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, а лише двох: а) відкликання правомірного акта адміністративним органом, що його видав, та б) 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) [9].

Деякі вчені вказують, що цілком логічним є фактичне об'єднання другого й третього

способів припинення дії індивідуальних адміністративних актів, тому що: об'єктом скасування в обох випадках є неправомірний (незаконний) акт, а також принципової відмінності між скасуванням незаконних адміністративних актів суб'єктом владних повноважень, що його видав, чи іншим уповноваженим органом не існує. Крім того, в науковій літературі ці способи припинення дії часто об'єднують в адміністративний поря-

док юридичного припинення дії адміністративних актів, що вказує на близькість таких способів та недоцільність їх роз'єднання. Крім того, така уніфікація та оптимізація термінології сприятиме чіткості та ясності законодавства та правозастосовної практики у цій сфері [12, с. 163]. На нашу думку, найоптимальніший підхід з вирішення вказаного питання застосовано авторами проєкту Закону України «Про адміністративну процедуру».

### Анотація

У статті досліджено питання відкликання адміністративних актів та припинення їхньої дії у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин. Вказано, що юридичне припинення дії адміністративного акту 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. Юридичними підставами для прямої відміни індивідуальних адміністративних актів є неправомірність (незаконність) акта або його практична недоцільність (неефективність), тобто відсутність позитивних результатів дії.

Констатовано, що 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.

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

### **Miliienko O.A. Revocation of administrative acts and termination of their validity due to expiration or for other reasons**

#### **Summary**

The article examines the issue of revocation of administrative acts and their termination in connection with the expiration of the term or for other reasons. 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. 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. The legal grounds for the direct cancellation of individual administrative acts are the illegality (illegality) of the act or its practical inexpediency (inefficiency), ie the lack of positive results.

It is stated that the revocation of administrative acts differs from the revocation, primarily in that the revocation applies only to illegal (illegal) acts. In addition, the subject of revocation may be not only the administrative body that adopted the act, but also the higher-level administrative body with such competence and / or the court. Thus, the abolition of illegal individual administrative acts can be carried out in two ways: administrative and judicial. The difference between these procedures is the procedure for their implementation and the subjects. It is clear that the subjects of the administrative method of termination of individual administrative acts are the administrative body that made the decision (if any), or a higher level body that considers a complaint against the decision of its subordinate body or exercised internal administrative control over this body. Accordingly, the subject of the judicial procedure for revocation of individual administrative acts is the court empowered to revoke administrative acts.

**Key words:** administrative act, revocation, cancellation, termination of administrative act.

#### Список використаних джерел:

1. Мандюк О. О. Поняття та підстави припинення дії індивідуальних адміністративних актів. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2016. Вип. 3, Том 1. С. 158–161.
2. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 р. № 622 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.
3. 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>.
4. Науково-практичний коментар до проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» / Авт. колектив (Андрійко О. Ф., Бевзенко В. М. та ін.), за заг. ред. Тимощука В. П. К.: ФОП Мишалов Д. В., 2019. 460 с. URL: <file:///C:/Users/Julia/Downloads/%D0%9A%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%80%20%D0%97%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%83%20%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%20%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D1%96%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D1%83%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%B4%D1%83%D1%80%D1%83.pdf>.
5. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.
6. 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](https://kyivcity.gov.ua/news/vitaliy_klichko_kivrada_zvilnila_zakladi_gromadskogo_kharchuvannya_yaki_mayut_litni_ta_sezonni_maydanchiki_vid_splati_payovo_uchasti).
7. Словник української мови : в 11 т. / ред. колег. І. К. Білодід (голова) та ін. К. : Наукова думка, 1970. Т. 1. 799 с.

8. Закон ФРН «Про адміністративну процедуру» в редакції опублікування від 23 січня 2003 року. *Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині*. Збірник матеріалів. К., 2006. 80 с.
9. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... кандидата юридичних наук, 2017. 214 с. URL: file:///C:/Users/Julia/Downloads/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandytayurydychnyhnauk.pdf.
10. 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>.
11. 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](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893).
12. Гвоздева А. Н. Индивидуальные административно-правовые акты : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14.. Киров, 2009. 216 с.