

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДКЛИКАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У статті аналізується стан правового регулювання відкликання адміністративних актів та перспективи його удосконалення в Україні. Пропонується чітко розмежувати відкликання адміністративних актів від їх скасування. Окреслюються основні положення, які необхідно врегулювати в законодавчому акті, що передбачатиме процедуру відкликання адміністративних актів.

Ключові слова: адміністративний акт, відкликання, скасування, правове регулювання.



**Школик
Андрій Михайлович**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

Останні місяці минулого 2012 року були відзначені для вітчизняних адміністративістів продовженням тривалої епопеї з розробкою та прийняттям Адміністративно-процедурного кодексу. 14 листопада Кабінетом Міністрів України було схвалено його черговий варіант і 3 грудня внесено як законопроект № 11472 до Верховної Ради. Однак, як зазначено на офіційному сайті українського парламенту, 12 грудня цей законопроект було відкликано, очевидно, самим суб'єктом законодавчої ініціативи і, як наслідок, знято з розгляду Верховної Ради України [1].

Проект Адміністративно-процедурного кодексу серед багатьох норм, що мали б визначати порядок прийняття рішень органами публічної адміністрації, передбачає регулювання відкликання адміністративних актів.

У працях адміністративістів радянського періоду ця проблематика досліджувалась Р. Ф. Васильєвим, І. М. Пахомовим, А. С. Васильєвим та іншими науковцями в контексті припинення дії актів державного управління. Серед публікацій останнього десятиріччя варто виділити монографію В. П. Тимощука, в якій задекларовано необхідність подальшого опрацювання цієї тематики, та статті В. Б. Пчеліна, які також дотичні до неї. Однак безпосередньо відкликання як один із способів дострокового припинення дії адміністративних

актів окремо не досліджувалось і то- му обрано предметом цієї статті.

Перед тим як перейти до безпосереднього аналізу пропонуваного новациї Адміністративно-процедурного кодексу, спробуємо з'ясувати етимологію терміна «відкликання» та сферу його застосування в Україні.

Слово «відкликання» в тлумачних словниках має достатньо вузький зміст і стосується, передусім, «позбавлення повноважень (депутатів, послів)» і лише додатково – відкликання позову [2, с. 474]. У чинному законодавстві відкликання закріплене, зокрема, у пункті 5) ст. 155 Кодексу адміністративного судочинства, яка передбачає залишення судом позовної заяви без розгляду у разі надходження клопотання позивача про відкликання такої заяви [3].

Проте загалом можна стверджувати, що в нормативно-правових актах України переважним є використання терміна не «відкликання», а «скасування» – це стосується як адміністративної процедури (ст. 19 Закону «Про звернення громадян») [4], так і судового адміністративного процесу (ст. 162 Кодексу адміністративного судочинства). При тому, скасування в судовому порядку стосується саме індивідуальних адміністративних актів (за термінологією проекту Адміністративно-процедурного кодексу – адміністративних актів, а Кодексу адміністративного судочинства – правових актів індивідуальної дії). Адже нормативно-правові акти в Україні можуть бути визнані судом нечинними, в тому числі незаконними (пункт 11 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства), а не скасовуються.

Таким чином, в українському законодавстві застосування терміна «скасування» щодо індивідуальних адміністративних актів є основним, однак тут є один істотний виняток. У статті 60 Податкового кодексу України закріплено відкликання податкового повідомлення-рішення, яке є одним із видів адміністративних актів. 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 набрало законної сили [5]. Інакше кажучи, за нормами Податкового кодексу скасування адміністративного акта виступає одним із способів його відкликання. На нашу думку, в такому варіанті 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.

Повертаючись до етимології терміна «відкликання», вважаємо можливим стверджувати, що, як це і впливає з самого слова, відкликання адміністративних актів може бути здійснене лише суб'єктом, який прийняв такий акт і «відкликає» його, тобто, самим органом публічної адміністрації. Проте з огляду на описане законодавче регулювання уповноважені органи «скасовують» ті чи інші адміністративні акти, а не «відкликають» їх.

Скасування адміністративних актів, на протипагу відкликанню, за

чинним законодавством України може бути здійснено як самим органом публічної адміністрації, що прийняв акт, так і іншими уповноваженими органами публічної влади:

– 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.

Для повного розкриття питання відкликання 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 на глибокий вплив теорії позитивного права, в Україні застосовуються обидва варіанти, хоча зрозумілою є їх відмінність: правомірність є ширшим поняттям 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 приватної особи) та обтяжуючі (прийняті не на користь особи – на шкоду їй).

До цього варто додати, що в адміністративній та судовій практиці Федеративної Республіки Німеччини також розрізняють два додаткових ви-

ди адміністративних актів, виходячи із критерію 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 подвійній 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 сприяючий 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 [6, с. 285].

Повертаючись до України, спробуємо з'ясувати практику відкликання (згідно із законодавчим регулюванням – скасування) адміністративних актів уповноваженими органами публічної адміністрації, що їх прийняли. Оприлюднена на сайтах відповідних органів інформація дозволяє виявити доволі різнопланову практику цих органів.

Наприклад, Львівська міська рада своєю ухвалою від 26 липня 2012 р. скасувала свою 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 [7]. Тобто, адміністративний акт було скасовано

у зв'язку з настанням юридичного факту – припинення юридичної особи, що була адресатом первинного акта.

У свою чергу, Луцька міська рада своїм рішенням від 6 грудня 2011 р. скасувала своє попереднє рішення від 26 жовтня 2011 р., яким було надано дозвіл на розроблення проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки Апеляційному суду Волинської області за клопотанням цього органу. У цьому випадку адресат адміністративного акта звернувся до органу публічної адміністрації з проханням скасувати своє попереднє рішення [8].

Таким чином, у практиці відкликання адміністративних актів уповноваженими органами публічної адміністрації в Україні спостерігаємо достатньо різні підстави такого відкликання. Цікаво, що свого часу Харківська міська рада звернулась до Конституційного суду з конституційним поданням щодо офіційного тлумачення норм Конституції України та закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині права органу місцевого самоврядування скасувати свої раніше прийняті рішення та вносити до них зміни з будь-якого питання, що є компетенцією органу місцевого самоврядування. Конституційний Суд України, розглянувши це конституційне подання, 16 квітня 2009 р. вирішив, що орган місцевого самоврядування має право приймати рішення, вносити до них зміни та/чи скасовувати їх на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [9]. Як зазначено у мотивувальній частині цього рішення, можливість

визнання незаконними рішень органів місцевого самоврядування в судовому порядку не позбавляє орган місцевого самоврядування за власною ініціативою або ініціативою заінтересованих осіб змінити чи скасувати прийняти ним правовий акт (у тому числі і з мотивів невідповідності Конституції чи законам України).

Процитоване рішення єдиногосуду конституційної юрисдикції в Україні стосується відкликання адміністративних актів однієї з підсистем публічної адміністрації – органів місцевого самоврядування, однак із подібним обґрунтуванням могло б бути прийняте і щодо актів органів виконавчої влади. При тому варто зауважити, що у рішенні Конституційного Суду України лише визнано право органів місцевого самоврядування скасовувати раніше прийняті акти, а власне регулювання порядку такого скасування логічно повинно регламентуватись нормами закону.

Перше питання, яке тут виникає, полягає у чіткому розмежуванні процедури відкликання органами публічної адміністрації нормативних та індивідуальних адміністративних актів. На нашу думку, регулювання процедури відкликання нормативних актів публічної адміністрації, яка за своїм змістом наближена до процедури відкликання законопроектів, не повинна співпадати з процедурою відкликання індивідуальних адміністративних актів.

Крім того, при регулюванні процедури відкликання адміністративних актів необхідно закріпити:

– види адміністративних актів, які можуть бути відкликані;

- підстави такого відкликання;
- правові обмеження щодо відкликання;

- юридичні наслідки відкликання.

У згадуваному на початку цієї статті проекті Адміністративно-процедурного кодексу більшість зазначених питань регламентовано: безпосередньо відкликанню адміністративних актів присвячено ст.ст. 95–96 законопроекту. Передусім треба відзначити, що виходячи з його положень:

- відкликання може бути здійснене виключно органом, що видав первинний адміністративний акт;

- відкликання застосовується лише щодо правомірних адміністративних актів, у випадку неправомірних застосовується термін «визнання недійсним»;

- відкликання акта на користь особи практично не обмежується, за винятком випадків, коли воно суперечить спеціальному закону;

- відкликання акта на шкоду особі може відбуватись лише у визначених випадках, наприклад, якщо особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно;

- при відкликанні акта із подвійною дією застосовуються правила відкликання акта на шкоду особі, тобто, відкликання такого правомірного акта істотно обмежується.

Названі положення проекту Адміністративно-процедурного кодексу можуть стати першим кроком з врегулювання процедури відкликання адміністративних актів в Україні. Адже сьогодні визнане Конституційним Судом України право уповноважених органів публічної адміністрації ска-

совувати свої попередні рішення фактично не обмежується жодними правовими приписами і таким чином таке право є повністю дискреційним, з чим навряд чи можна погодитись. Адміністративні акти визначають права та обов'язки фізичних та юридичних осіб, істотно впливають на їх законні інтереси, а тому необмежений розсуд публічної адміністрації у цьому контексті може порушувати інтереси цих осіб, не кажучи про порушення принципу правової визначеності. Такий стан підриває і без того невисокий рівень довіри суспільства до органів публічної адміністрації та їх службовців. На відміну від скасування неправомірних адміністративних актів, яке певною мірою забезпечене нормами закону і, відповідно, існує чимала практика адміністративних та судових органів у цьому напрямі, відкликання правомірних адміністративних актів залишається прогалиною правового регулювання в Україні. Аналогічно до держав із розвинутим адміністративно-процедурним законодавством нам необхідно врегулювати питання відкликання адміністративних актів в загальному Адміністративно-процедурному кодексі.

Що стосується спеціальних законів, які містять адміністративно-процедурні норми і, зокрема, Податкового кодексу, то їх так само треба привести у відповідність з нормами загального законодавчого акта про адміністративну процедуру. Незважаючи на те, що такі норми спеціального законодавства очевидно діятимуть окремо, вважаємо за доцільне викласти статтю 60 Податкового кодексу у новій редакції, принаймні узгодивши

термінологію з Адміністративно-процедурним кодексом. Відкликання повинно стосуватись правомірних адміністративних актів і здійснюватись органами, що їх прийняли, а скасування – неправомірних адміністративних актів і здійснюватись вищими органами публічної адміністрації та адміністративними судами.

Список використаних джерел:

1. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України № 11472 від 3 лютого 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_12.pf3511=44893.

2. Новий тлумачний словник української мови. Т. 1. – К. : Аконіт, 1999. – 910 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – №№ 36–36, 37. – Ст. 446.

4. Про звернення громадян: Закон України від 12 жовтня 1996 р. // Відомості

Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.

6. Рихтер И., Шупперт Г. Ф. Судебная практика по административному праву: учебное пособие / пер. с нем. – М. : Юристъ, 2000. – 604 с.

7. Офіційний сайт Львівської міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.city_adm.lviv.ua.

8. Офіційний сайт Луцької міської ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lutsk.ua.

9. Рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 19, статті 144 Конституції України, статті 25, частини чотирнадцятої статті 46, частини першої, десятої статті 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Офіційний вісник України. – 2009. – № 32. – Стор. 77. – Ст. 1084.

Школьник А. М. Правовое регулирование отзыва административных актов.

В статье анализируется состояние правового регулирования отзыва административных актов и перспективы его улучшения в Украине. Предлагается четко разграничивать отзыв и отмену административных актов. Определены основные положения, которые необходимо урегулировать в законодательном акте, предусматривающем процедуру отзыва административных актов.

Ключевые слова: административный акт, отзыв, отмена, правовое регулирование.

Shkolyk A. M. Legal Regulation of Administrative Acts' Withdrawal.

Current state of legal regulation of administrative acts' withdrawal as well as perspectives of its improvement in Ukraine are analyzed in the article. The author proposes to distinguish strictly between the withdrawal and abolition of administrative acts. Main provisions of necessary legal regulation of administrative acts withdrawal are outlined.

Keywords: administrative acts, recall, abolition, legal regulation.

Стаття надійшла до редакції 15.12.2012