

ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТИВ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

SUSPENSION OF ADMINISTRATIVE ACTS: CERTAIN ISSUES OF LAW ENFORCEMENT

Мілієнко О.А., к.ю.н.,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет

У статті досліджено окремі питання правозастосування щодо припинення дії адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог. Вказано, що у національному законодавстві прямо не закріплюється, що адміністративні акти припиняють свою дію у зв'язку з виконанням вимог, що в них містяться. Констатовано, що припинення дії індивідуальних адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог, які в ньому містяться, за своєю юридичною природою є аналогічним до припинення цивільного зобов'язання в зв'язку з його виконанням, проте, в цивільному законодавстві чітко визначено правові наслідки виконання цивільного зобов'язання, натомість в адміністративному законодавстві юридичні наслідки виконання вимог, які містяться в індивідуальних адміністративних актах, не визначено, хоча сама можливість вчинення таких дій передбачена.

На основі проведеного аналізу наукової літератури та судової практики зазначено, що під «виконанням акту» розуміють реалізацію права або додержання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права/виконання цієї вимоги. У цьому випадку йдеться про досягнення мети, поставленої перед актом (виконання присів акта тощо). Наприклад, після отримання особою призначеної їй одноразової матеріальної допомоги адміністративний акт фактично вичерпує себе. Вказано, що адміністративний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, а тому немає потреби спеціально його скасовувати. Зокрема, дозвіл, виданий на певний строк, не дозволяє здійснювати передбачену ним діяльність після закінчення строку, вказаного в ньому. Так, законодавцем закріплено, що дозвіл на розміщення зовнішньої реклами надається строком на п'ять років, якщо менший строк не зазначено у заяві. Виданий у встановленому порядку дозвіл є підставою для розміщення зовнішньої реклами та виконання робіт, пов'язаних з розташуванням рекламного засобу. У разі зміни містобудівної ситуації, проведення 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 з початку зміни містобудівної ситуації, реконструкції, ремонту, будівництва 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. Так само законодавець підходить до вирішення питання щодо дозволу на застосування праці іноземців та осіб без громадянства.

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

The article examines some issues of law enforcement regarding the termination of administrative acts in connection with the requirements. It is stated that national law does not explicitly state that administrative acts cease to have effect due to the fulfillment of the requirements contained therein. It is stated that the termination of individual administrative acts in connection with the implementation of the requirements contained therein, by its legal nature is similar to the termination of a civil obligation in connection with its implementation, however, the civil law clearly defines the legal consequences performance of a civil obligation, while in the administrative legislation the legal consequences of compliance with the requirements contained in individual administrative acts are not defined, although the very possibility of such actions is provided.

Based on the analysis of scientific literature and case law, it is stated that «execution of an act» means the exercise of the right or compliance with the requirement to perform certain actions contained in the act, if its content was limited to the implementation of this right/fulfillment of this requirement. In this case, it is about achieving the goal set before the act (compliance with the provisions of the act, etc.). For example, after a person receives a one-time financial assistance assigned to him, the administrative act actually exhausts itself. It is stated that an administrative act issued for a certain period, with the coincidence of this period ceases to be valid, and therefore there is no need to specifically revoke it. In particular, a permit issued for a certain period does not allow to carry out the activities provided for by him after the expiration of the period specified therein. Thus, the legislator stipulates that permission to place outdoor advertising is granted for a period of five years, unless a shorter period is specified in the application. The permit issued in the prescribed manner is the basis for the placement of outdoor advertising and the performance of work related to the location of the advertising medium. In the event of a change in the urban situation, reconstruction, repair, construction at the location of the advertising medium, which necessitate a change in the location of the advertising medium, the working body within seven days in writing notifies the distributor of outdoor advertising. Within ten days from the beginning of the change of the town-planning situation, reconstruction, repair, construction, the working body shall provide the distributor of outdoor advertising with information about another equivalent place. If agreement is reached on the new location of the advertising medium, changes will be made to the permit. The legislator also approaches the issue of work permits for foreigners and stateless persons.

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

Постановка проблеми. У національному законодавстві прямо не закріплюється, що адміністративні акти припиняють свою дію у зв'язку з виконанням вимог, що в них містяться. Проте, такий висновок логічно випливає з аналізу рішення Конституційного Суду України від 16 квітня 2008 року № 7-рп/2009 (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування), в абз. 6 п. 5 мотивувальної частини якого зазначається, що ненормативні правові акти органу місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, тому вони не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання [1]. Отже, у згаданому рішенні Конституційним Судом України звертається увага, на те, що акти органів місцевого самоврядування, припиняють свою дію після їх

виконання, і хоча в цьому випадку йдеться лише, про акти органів місцевого самоврядування, проте такий висновок є цілком виправданим і щодо адміністративних актів, які приймають іншими адміністративними органами, адже в цьому випадку принципове значення має не суб'єкт прийняття акта, а їхній індивідуальний характер.

В контексті вказаного вище, варто зауважити, що відповідно до загальної теорії права під виконанням акта необхідно розуміється виконання певних дій передбачених цим актом. Тобто слід говорити про виконання лише зобов'язуючих актів, оскільки зміст забороняючих чи правоуповноважуючих актів не становлять вимоги про вчинення певних дій їх адресатам.

Стан наукової розробки. Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного

законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акту». Так, науково-теоретичні розробки присвячені визначенню сутності адміністративного акту, 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. Колпак, 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 визначення особливостей припинення адміністративних актів та встановлення практики такого правозастосування.

Виклад основного матеріалу. Припинення дії індивідуальних адміністративних актів у зв'язку з виконанням вимог, які в ньому містяться, за своєю юридичною природою є аналогічним до припинення цивільного зобов'язання в зв'язку з його виконанням, проте, в цивільному законодавстві чітко визначено правові наслідки виконання цивільного зобов'язання, натомість в адміністративному законодавстві юридичні наслідки виконання вимог, які містяться в індивідуальних адміністративних актах, не визначено, хоча сама можливість вчинення таких дій передбачена [2].

Так, пунктом 4 статті 28 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» (далі – Закон) передбачено, що розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності здійснюється в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері містобудування.

Зазначений Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку та житлово – комунального господарства України від 21.10.2011 № 244 (далі- Порядок) [3].

Відповідно до пункту 2.31 цього Порядку розміщення тимчасових споруд самовільно забороняється. Пунктом 2.30 Порядку також передбачає, що у разі закінчення строку дії, анулювання паспорта прив'язки, самовільного встановлення тимчасових споруд така тимчасова споруда підлягає демонтажу.

У ч. 1 ст. 38 Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» зазначається, що у разі виявлення факту самочинного будівництва об'єкта, перебудова якого з метою усунення істотного відхилення від проекту або усунення порушень законних прав та інтересів інших осіб, істотного порушення будівельних норм є неможливою, посадова особа органу державного архітектурно-будівельного контролю видає особі, яка здійснила (здійснює) таке будівництво, припис про усунення порушень вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил з визначенням строку для добровільного виконання припису [4].

Отже, адресат припису суб'єкта владних повноважень, може добровільно виконати вимоги, які в ньому містяться (тобто вчинити певні дії, визначені цим актом). Хоча в вищенаведених нормативних актах про це не зазначається, проте цілком логічно можна припустити, що в такому випадку цей акт припинить свою дію у зв'язку з його фактичним виконанням.

Разом з тим у зв'язку з додержанням вимоги виконати певні дії, яка містилася в акті, якщо його зміст зводився до виконання цієї вимоги, слід мати на увазі, що виконання акту не завжди означає припинення його дії. Так, не можна вважати наказ про призначення особи на посаду таким, що припинив свою дію, після того, як особа приступила до виконання своїх обов'язків [5, с. 289]. Так само не припиняє свою дію і після створення суб'єкта владних повно-

важень акт, відповідно до якого цей орган було утворено. Такі акти припиняють свою дію лише в результаті їх скасування або видання нових актів, що фактично анулюють старі [6, с. 79].

Крім того доцільно підкреслити, що частиною 2 ст. 77 проекту ЗАП встановлюється норма, відповідно до якої виконаний адміністративний акт не може бути відкликаний, визнаний недійсним або скасований, якщо його виконання призвело до невідворотних правових наслідків. Як приклад, немає сенсу відкликати дозвіл, термін дії якого закінчився, бо у цьому випадку адміністративний акт вже повністю виконаний і таке відкликання не зможе породити жодних правових зворотних наслідків. Навпаки, у такому випадку відкликання дозволу призведе до правової невизначеності та розбалансування правової системи в цілому. При цьому питання розуміння конструкції «невідворотні правові наслідки» ще потребує й наукового аналізу, й апробації практикою [7].

Проте цікавою є судова практика щодо досліджуваного питання. Так, Верховний Суд України по справі № 21-64в13 рішенням від 04 червня 2013 року дійшов висновку, що системний аналіз положень законів України дає підстави вважати, що за органами місцевого самоврядування законодавець закріпив право на зміну та скасування власних рішень. Таке право впливає із конституційного повноваження органів місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення шляхом прийняття рішень, що є обов'язковими до виконання на відповідній території, оскільки вони є суб'єктами правотворчості, яка передбачає право формування приписів, їх зміну чи скасування. У той же час у ст. 3 Конституції закріплено принцип, за яким права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, яка відповідає перед людиною за свою діяльність. Цей принцип знайшов своє відображення у ст. 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», згідно з якою органи місцевого самоврядування є відповідальними за свою діяльність перед юридичними і фізичними особами.

Крім того, Верховний Суд України неодноразово приходив до однієї правової позиції, зокрема в таких постановках зі справ № 21-493 а14 від 11.11.2014, № 3-553гс15(911/3396/14) від 30.09.2015, № 21-1306а15 від 06.10.2015 тощо. Так, по даних справах суд вказував на те, що позов, предметом якого є рішення органу місцевого самоврядування щодо передачі у власність та оренду земельної ділянки, тобто адміністративний акт, що застосовується одноразово і з прийняттям якого виникають правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, не може бути задоволений, оскільки таке рішення органу місцевого самоврядування вичерпало свою дію шляхом виконання [8, с. 142].

Таким чином, Верховний Суд України дійшов висновку, що органи місцевого самоврядування не можуть скасовувати свої попередні рішення, вносити до них зміни, якщо відповідно до приписів цих рішень виникли правовідносини, пов'язані з реалізацією певних суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів, і суб'єкти цих правовідносин заперечують проти їх зміни чи припинення. Ненормативні правові акти місцевого самоврядування є актами одноразового застосування, вони вичерпують свою дію фактом їхнього виконання, а тому не можуть бути скасовані чи змінені органом місцевого самоврядування після їх виконання.

Так само підходить до вирішення питання дії адміністративного акта й зарубіжний законодавець. 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 [9].

Таким чином, підводячи проміжний висновок, на основі проведеного аналізу наукової літератури та судової практики, доцільно зазначити, що під «виконанням акту» розуміють реалізацію права або додержання вимоги виконати певні дії, яка міститься в акті, якщо його зміст зводився лише до реалізації цього права / виконання цієї вимоги. У цьому випадку йдеться про досягнення мети, поставленої перед актом (виконання приписів акта тощо). Наприклад, після отримання особою призначеної їй одноразової матеріальної допомоги адміністративний акт фактично вичерпує себе [10, с. 158].

Наступною підставою припинення дії адміністративного акта є припинення дії адміністративного акта у зв'язку із закінченням строку чи з інших причин. Так, адміністративний акт, виданий на певний строк, зі збігом цього строку перестає діяти, а тому немає потреби спеціально його скасовувати [11].

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» пунктом 23 яких закріплено, що дозвіл на розміщення зовнішньої реклами надається строком на п'ять років, якщо менший строк не зазначено у заяві. Виданий у встановленому порядку дозвіл є підставою для розміщення зовнішньої реклами та виконання робіт, пов'язаних з розташуванням рекламного засобу (п. 24). У разі зміни містобудівної ситуації, проведення 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 з початку зміни містобудівної ситуації, реконструкції, ремонту, будівництва 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..

Висновок. Отже, подібний підхід використовується законодавцем й в інших актах. Зокрема, пунктом 2.2. 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 боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 21 серпня 1998 року № 622, передбачено, що строк дії дозволів на виготовлення, зберігання та використання предметів, матеріалів і речовин, відкриття та функціонування підприємств, майстерень і лабораторій, на які поширюється дозвільна система, які видаються на ім'я керівників підприємств, установ і організацій, а також громадян становить 3 роки [12].

Відповідно до вищенаведених 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.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Харківської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частини другої ст. 19, ст. 144 Конституції України, ст. 25, частини чотирнадцятої ст. 46, частин першої, десятої ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (справа про скасування актів органів місцевого самоврядування) від 16 квітня 2008 року № 7-рп/2009 URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-09>.
2. 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/dysertaciyanazdobuttyanaukovogostupenyakandytayurydychnyhnauk.pdf>.
3. Порядок розміщення тимчасових споруд для провадження підприємницької діяльності затверджено наказом Міністерства регіонального розвитку та житлово – комунального господарства України від 21.10.2011 №244 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1330-11#Text>
4. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI // *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34 Ст. 343.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручн.: У 2 т. Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. Т. 1: Загальна частина. С. 289
6. Васильев Р. Ф. Правовые акты органов управления: учебное пособие. 1970. М.: Изд. Московского университета. 108 с.
7. 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.
8. Назарук Ю. Втрата чинності правозастосовними актами органів та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичний аспект *Історико-правовий часопис*. 2018. № 1 (11) с. 139- 143
9. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350_
10. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.
11. 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.
12. 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 боеприпасів 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>.