

ВИЗНАННЯ НЕДІЙСНИМ ПРОТИПРАВНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА АДМІНІСТРАТИВНИМ ОРГАНОМ, ЩО ЙОГО ВИДАВ

У Конституції України вживається термін «нечинність»: ч.3 ст.57 передбачає, що «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення у порядку, встановленому законом, є нечинними». Основний Закон передбачає також механізм визнання законів та деяких інших нормативно-правових актів неконституційними «за рішенням Конституційного Суду України ... повністю чи в окремій частині» (ч. 1 ст. 152), що має наслідком втрату ними чинності «з дня ухвалення Конституційним Судом України рішення про їх неконституційність» (ч. 2 ст. 152).

Кодекс адміністративного судочинства України оперує терміном «скасування», «визнання нечинним», «визнання протиправним» по відношенню до нормативно-правових актів та актів індивідуальної дії (напр., п. 1 та 2 ч. 1 ст. 5, п. 9 ч. 6 ст. 12, ч. 4 ст. 19 тощо). Разом з тим, вживається у законодавстві по відношенню до адміністративних актів і термін «недійсність», зокрема п. «г» ч. 3 ст. 152 Земельного кодексу України передбачає можливість «визнання недійсними рішень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування».

Окремі дослідники вказують, що вжитий у законодавстві термін «визнання незаконним» («таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили») сам по собі не дає відповіді на питання про правові наслідки такого визнання: нечинність з моменту ухвалення рішення суду про «незаконність», нечинність з моменту ухвалення акта, з якогось іншого

моменту (наприклад, з моменту ухвалення акта вищої юридичної сили), констатація вже наявної нечинності (тобто нікчемності). Те саме стосується визнання «нечинним» чи «недійсним» акта – незрозуміло, чи є це зміною правовідношення на перспективу (лат. ex tunc) чи зі зворотним ефектом, з самого початку (лат. ex tunc), чи лише констатацією вже наявної недійсності [1].

Загалом, вітчизняне законодавство, що стосується досліджуваного питання, побудовано непослідовно, і термінологія, що вживається в різних нормативно-правових актах, істотно різниться без задовільного розкриття її змісту.

У національному проектному законодавстві, зокрема у проекті Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – проект ЗАП) визнання протиправного адміністративного акта недійсним (стаття 91 проекту ЗАП) визначено, як процедуру дострокового припинення дії адміністративного акта, яка належить до інституту адміністративного акта.

Оцінюючи протиправність адміністративного акта та визнання його недійсним, автори проекту ЗАП пропонують враховувати дві принципові обставини. По-перше, процедура визнання протиправного адміністративного акта недійсним пов'язана із оціночними поняттями, використаними у статті 91 проекту ЗАП: протиправний адміністративний акт із зворотною дією, адміністративний акт на шкоду особі, законний інтерес (довіра) особи до збереження чинності адміністративного акта, публічні інтереси та законні інтереси інших осіб. По-друге, визнання проти-

правного адміністративного акта недійсним здійснюється з урахуванням загальних умов визнання недійсним адміністративного акта (стаття 88 проекту ЗАП):

- адміністративний орган приймає рішення про визнання недійсним адміністративного акта для відновлення законності та / або захисту публічних інтересів, якщо закон не забороняє визнання недійсним адміністративного акта чи не зобов'язує до цього (частина 1 статті проекту 88 ЗАП);

- під час вирішення питання про визнання адміністративного акта недійсним адміністративний орган враховує (пункти 1-3 частини 2 статті 88 проекту ЗАП):

1) наслідки визнання адміністративного акта недійсним для особи;

2) істотність причин для цього: час, що минув з моменту видання адміністративного акта;

3) інші обставини, що стосуються справи;

- якщо 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 (частина 3 статті 91 проекту ЗАП);

- протиправний адміністративний акт визнається недійсним іншим адміністративним актом. До адміністративного акта про визнання протиправного адміністративного акта недійсним застосовуються положення ЗАП (частина 4 статті 88).

Отже, адміністративний акт про визнання протиправного адміністративного акта недійсним приймається відповідно до приписів статей 71-79 Розділу V «Адміністративний акт» проекту ЗАП [2].

Таким чином із змісту наведеного випливає, що у випадках, передбачених законом, навіть протиправний акт не може бути визнано недійсним. Це може бути і через певні строки давності, і через інші причини.

Крім того адміністративний акт не може бути визнаний недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконаною, що адміні-

стративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманим на підставі адміністративного акта, чи змінила іншим способом свій уклад життя, і її законний інтерес, пов'язаний із збереженням чинності адміністративним актом, переважає публічний інтерес, пов'язаний з визнанням адміністративного акта недійсним.

Наприклад, особа отримала більшу частину призначеної для неї матеріальної допомоги і використала ці кошти. Через певний час з'ясовується, що особа не мала права на цю допомогу взагалі. У цьому випадку адміністративний орган, взявши до уваги неспроможність особи повернути кошти, а також її важкий матеріальний стан, може не визнавати недійсним адміністративний акт та не вимагати повернення коштів.

Під іншою «зміною іншим способом свого укладу життя» часто наводять такий приклад, як отримання особою громадянства держави і користування відповідними правами громадянина. Тому, якщо особою не було допущено обману тощо, і особа позбулася свого попереднього громадянства (тобто кардинально змінила своє життя), то було б невідповідним праву позбавляти її громадянства, навіть якщо була допущена помилка органу влади, і акт про надання громадянства не відповідав закону.

Слід взяти до уваги, що «законний інтерес» (довіра) особи має переважати публічний інтерес або інтереси інших осіб. Зокрема проект ЗАП визначає ряд випадків, коли законного інтересу як такого не існує, тобто фактично він не підлягає захисту взагалі [3, с. 194]. Так, особа не може посылатися на законний інтерес, якщо:

1) не закінчився строк звернення до адміністративного суду із позовною заявою щодо адміністративного акта, а також якщо не завершено розгляд позовної заяви про скасування адміністративного акта, тобто у цих випадках вважається, що стан правової визначеності не буде порушено, адже адміністративний акт залишався потенційно оспорюваним. Отже,

якщо спір міг розглядатися судом або розглядається судом, то очевидно, що особа не може посилається на захист законного інтересу (довіри), якщо буде встановлено факт неправомірності адміністративного акта;

2) особа не виконала додаткові обов'язки, пов'язані з адміністративним актом, тобто особа не може посилається на захист законного інтересу («довіри»), оскільки сама не є сумлінною (законослухняною) у відносинах з державою та її органами. Однак при цьому важливо, щоб ці додаткові обов'язки були пов'язані з основним регулюванням адміністративного акта, та були пропорційними і правомірними. У разі, якщо йдеться про невиконання неправомірних вимог (додаткові обов'язків), то слід брати до уваги, наскільки вони впливають на правомірність (неправомірність) адміністративного акта в цілому. Отже, у разі, якщо акт є неправомірним, але у цьому акті були правомірні умови (додаткові обов'язки), які особа не виконала, то такий акт може бути визнаний недійсним, і «законний інтерес» особи захисту не підлягає;

3) особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно, тобто і в цьому випадку йдеться про недобросовісну (несумлінну поведінку особи). У таких випадках самою особою надана можливість визнання адміністративного акта недійсним. Якщо особа використовує не за призначенням передані їй на підставі адміністративного акта кошти чи майно, то адміністративний акт може бути визнаний недійсним як з дією на майбутнє (якщо метою адміністративного органу є припинення передачі грошей чи майна) або зі зворотною силою (якщо, приміром, метою адміністративного органу є припинення виплат та повернення вже отриманих сум грошової допомоги);

4) особа знала про протиправність адміністративного акта чи не знала про це з власної вини: принцип правомірного очікування передбачає добросовісну віру особи стосовно збереження адміністративним актом сили.

Якщо особа за цих обставин повинна була знати про протиправність адміністративного акта (наприклад, особа, що отримувала допомогу по безробіттю, не повідомила орган про своє працевлаштування та продовжувала отримувати таку допомогу надалі), але вона не знала про це з власної вини (наприклад, сім'я отримувала субсидію на оплату житлово-комунальних послуг, але заявник — глава сім'ї не взяв до уваги інформацію про працевлаштування одного з членів сім'ї), то захищати законний інтерес такої особи адміністративний орган не зобов'язаний.

5) адміністративний акт був виданий на підставі поданої особою недостовірної, неточної або неповної інформації або поданої внаслідок обману чи погрози чи іншого протиправного впливу на адміністративний орган: визнання адміністративного акта недійсним за такої умови передбачає, щоб існував причинний зв'язок між наданням неправильних даних чи іншим протиправним впливом (наприклад, давання хабара посадовій особі адміністративного органу саме з метою неправомірного адміністративного акта) та протиправністю адміністративного акта. Якщо б адміністративний акт був виданий (повинен бути виданий) і без надання таких даних чи іншого неправомірного впливу, то немає підстав для його визнання недійсним [2].

Проект ЗАП обмежує у строках адміністративний орган для прийняття рішення про визнання недійсним адміністративного акта. Зокрема, у частині 6 ст. 91 визначено, що адміністративний орган має для прийняття такого рішення 3 місяці з дня, коли адміністративному органу стало відомо про факти, що можуть бути підставою для визнання акта недійсним. При цьому слід наголосити, що це саме строк для прийняття рішення, а не для початку провадження. Таким чином, пропущення цього строку фактично унеможлиблює визнання акта недійсним адміністративним органом. Ця норма також покликана сприяти правовій визначеності.

Частина 5 ст. 91 проєкту ЗАП передбачає можливість відшкодування збитків особі, яка мала право на захист законного інтересу («довіри»), але публічний інтерес переважив його і адміністративний акт було визначено недійсним. Для компенсації реальних наслідків для особи передбачена можливість відшкодування лише збитків.

При цьому, збитками можуть визнаватися лише ті втрати, які ні в якому випадку не були б заподіяні, якби визнаного недійсним адміністративного акта не існувало (наприклад, особа отримуючи призначену матеріальну допомогу з щомісячними виплатами придбала за розумною ціною в кредит необхідну побутову техніку – холодильник, розраховуючи і на наступне отримання цієї допомоги. Якщо адміністративний орган виявив свою помилку і вирішив визнати недійсним такий адміністративний акт, то щонайменше він може покрити особі витрати, необхідні на виплату зазначеного кредиту).

Зарубіжний законодавець підходить до вирішення цього питання наступним чином. Так, згідно ч. 5 ст. 84 Адміністративного процедурно-процесуального кодексу Республіки Казахстан при скасування незаконного адміністративного акта приймається до уваги принцип охорони права на довіру учасника адміністративної процедури.

Анотація

У статті досліджено питання визнання недійсним протиправного адміністративного акта адміністративним органом, що його видав. Вказано, що вжитий у законодавстві термін «визнання незаконним» («таким, що не відповідає акту вищої юридичної сили») сам по собі не дає відповіді на питання про правові наслідки такого визнання: нечинність з моменту ухвалення рішення суду про «незаконність», нечинність з моменту ухвалення акта, з якогось іншого моменту (наприклад, з моменту ухвалення акта вищої юридичної сили), констатація вже наявної нечинності (тобто нікчемності). Те саме стосується визнання «нечинним» чи «недійсним» акта – незрозуміло, чи є це зміною правовідношення на перспективу (лат. *ex nunc*) чи зі зворотним ефектом, з самого початку (лат. *ex tunc*), чи лише констатацією вже наявної недійсності.

Констатовано, що загалом, вітчизняне законодавство, що стосується досліджуваного питання, побудовано непослідовно, і термінологія, що вживається в різних нормативно-правових актах, істотно різниться без задовільного розкриття її змісту. У національному проєктному законодавстві, зокрема у проєкті Закону України «Про адміністративну процедуру» (далі – проєкт ЗАП) визнання протиправного адміністративного акта недійсним (стаття 91 проєкту ЗАП) визначено, як процедуру дострокового припинення дії адміністративного акта, яка належить до інституту адміністративного акта.

Учасник адміністративної процедури не має права посилається на принцип охорони права на довіру у випадках, якщо:

1) правовий акт, на підставі якого було винесено адміністративний акт, визнаний неконституційним;

2) встановлена явна недостовірність документа або відомостей, представлених учасником адміністративних процедур;

3) адміністративний акт прийнятий в результаті вчинення учасником адміністративної процедури протиправних дій, встановлених вступили законної сили вироком чи постановою суду, постановою прокурора, органу кримінального переслідування, органу (посадової особи), уповноваженого розглядати справи про адміністративні правопорушення;

4) адміністративний акт зачіпає державні або суспільні інтереси, Безпеку держави або може привести до тяжких незворотних наслідків для життя, здоров'я людей (ч. 6 ст. 84 Кодексу).

Шкода, яка завдана в результаті скасування незаконного адміністративного акта, підлягає відшкодуванню учаснику адміністративної процедури, право на довіру якого охороняється законами Республіки Казахстан, по правилами цивільного законодавства Республіки Казахстан (ч. 8 ст. 84 Кодексу) [4].

Обґрунтовано, що у випадках, передбачених законом, навіть протиправний акт не може бути визнано недійсним. Це може бути і через певні строки давності, і через інші причини. Крім того адміністративний акт не може бути визнаний недійсним на шкоду особі, якщо особа, будучи переконаною, що адміністративний акт залишиться чинним, використала або розпорядилася коштами чи майном, отриманим на підставі адміністративного акта, чи змінила іншим способом свій уклад життя, і її законний інтерес, пов'язаний із збереженням чинності адміністративним актом, переважає публічний інтерес, пов'язаний з визнанням адміністративного акта недійсним.

Ключові слова: визнання недійсним, протиправний адміністративний акт адміністративний акт, нечинність.

Milienko O.A. Invalidation of an illegal administrative act by the administrative body that issued it

The article examines the issue of invalidation of an illegal administrative act by the administrative body that issued it. It is stated that the term “recognition as illegal” (“as not corresponding to an act of higher legal force”) used in the legislation does not in itself answer the question of the legal consequences of such recognition: invalidity from the moment of court decision on “illegality”, invalidity from the moment of adoption of the act, from some other moment (for example, from the moment of adoption of the act of the higher legal force), a statement of already existing invalidity (ie insignificance). The same applies to declaring an act "invalid" or "invalid" - it is unclear whether this is a change in the legal relationship for the future (Latin *ex nunc*) or with the opposite effect, from the beginning (Latin *ex tunc*), or just a statement of existing invalidity.

It is stated that, in general, the domestic legislation related to the researched issue is constructed inconsistently, and the terminology used in various normative legal acts differs significantly without satisfactory disclosure of its content. In the national project legislation, in particular in the draft Law of Ukraine "On Administrative Procedure" (hereinafter - the draft ZAP) recognition of an illegal administrative act invalid (Article 91 of the draft ZAP) is defined as a procedure for early termination of an administrative act belonging to the institution of an administrative act.

It is substantiated that in cases provided by law, even an illegal act cannot be declared invalid. This may be due to certain statutes of limitations and other reasons. In addition, an administrative act may not be declared invalid to the detriment of a person if the person, convinced that the administrative act will remain in force, used or disposed of funds or property obtained under the administrative act, or otherwise changed his way of life and his legitimate interest, related to the retention of an administrative act, the public interest associated with the recognition of the administrative act invalid prevails.

Key words: invalidation, illegal administrative act, administrative act, invalidity.

Список використаних джерел:

1. Мірошниченко А.М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. URL: <http://lcslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/1-2-2013/item/99-pravovi-naslidky-nezakonnykh-administratyvnykh-aktiv-miroshnychenko-a-m>.
2. 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.
3. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія. К. : Конус-Ю, 2010. 296 с.
4. Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан. Кодекс Республики Казахстан от 29 июня 2020 года № 350-VI. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K2000000350>.