

DOI <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-688-1-15>

**INVALIDITY OF AN ADMINISTRATIVE ACT
AS A CATEGORY OF ADMINISTRATIVE LAW**

**НІКЧЕМНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА
ЯК КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Godulyan G. O.

*2nd year master's student
National University "Odesa Law
Academy"
Odesa, Ukraine*

Годулян Г. О.

*студент 2 курсу магістратури
Національний університет
«Одеська юридична академія»
м. Одеса, Україна*

Категорія нікчемності традиційно сформувалася в межах цивілістичної доктрини, де недійсний правочин розглядається як такий, що не породжує юридичних наслідків із моменту його вчинення незалежно від факту судового підтвердження [1, с. 24-25]. Проте впровадження цієї конструкції у сфері адміністративного права створює низку суперечностей і потенційних проблем правозастосування, оскільки адміністративний акт має іншу юридичну природу, ніж приватноправовий правочин, будучи формою реалізації публічної влади та інструментом владного впливу адміністративного органу на сферу публічно-правових відносин.

Питання про існування таких дефектів адміністративного акта, які свідчать про його юридичну нікчемність із моменту прийняття, не було предметом всебічного обговорення, зважаючи на усталену презумпцію чинності адміністративного акта: навіть дефектний акт до моменту його офіційного скасування або визнання протиправним зазвичай вважається таким, що підлягає виконанню [2, с. 34]. У європейській адміністративно-правовій традиції концепція нікчемності адміністративного акта використовується, однак переважно як виняткова конструкція, що застосовується у випадках найбільш грубих і очевидних порушень [3; 4, с. 119]. Йдеться насамперед про акти, прийняті органом поза межами компетенції, акти з очевидно протиправним змістом або акти, ухвалення яких супроводжувалось фундаментальним порушенням процедури. Водночас навіть у таких випадках нікчемність не означає автоматичного неіснування акта в правовій реальності. Фактично такий акт може породжувати певні управлінські, організаційні, майнові наслідки до моменту офіційного

реагування держави. Таким чином, фундаментальною проблемою категорії нікчемності в адміністративному праві є суперечність між двома базовими підходами: з одного боку, нікчемний акт не повинен створювати юридичних наслідків із моменту прийняття, але з іншого боку, сама природа адміністративного акта передбачає його обов'язковість і дію до моменту припинення у встановленому порядку. Така суперечність яскраво проявляється у контексті принципу правової визначеності, який вимагає стабільності адміністративних правовідносин та передбачуваності дій публічної адміністрації.

Після прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» [5] проблема нікчемності адміністративних актів отримала новий зміст, оскільки Закон фактично визнав існування категорії нікчемного адміністративного акта, але при цьому не сформував завершеної моделі її застосування: яким чином встановлюються «очевидні значні недоліки», хто має право її констатувати, чи може адміністративний орган самостійно не виконувати власний нікчемний акт, чи потребує нікчемність офіційного підтвердження, чи вправі приватна особа ігнорувати акт, який вона вважає нікчемним. Не менш важливим питанням є співвідношення нікчемності з такими формами реагування на дефектний адміністративний акт, як скасування, відкликання, виправлення помилок, визнання акта протиправним у судовому порядку. Ці питання створюють конфлікт, який не може бути вирішений, оскільки випливають із взаємовиключних концептів.

Пропонуємо поглянути на нікчемність адміністративного акту з іншого ракурсу. Проблема полягає не лише в тому, що Закон України «Про адміністративну процедуру» не дає вичерпної відповіді на всі питання застосування нікчемності. Сама категорія нікчемності нерідко сприймається за аналогією з традиційним поділом дефектних актів на нікчемні та оспорювані. Такий підхід має пояснювальне значення, однак потребує уточнення, оскільки названі категорії не є повністю однопорядковими. Нікчемність характеризує особливий юридичний стан акта, тоді як оспорюваність радше вказує на можливість усунення дефектного, але чинного адміністративного акта в адміністративному або судовому порядку. Саме тому поділ дефектних адміністративних актів на нікчемні та оспорювані варто розуміти не як розмежування незаконних актів за ступенем протиправності, адже якщо виходити лише з інтенсивності порушення, – нікчемність перетворюється на посилену форму протиправності й фактично дублює загальну конструкцію незаконного адміністративного акта. Як уявляється цінність категорії «нікчемність» полягає не стільки у фіксації особливо грубого дефекту, скільки у зміні правового режиму такого акта.

Для дефектного, але чинного адміністративного акта характерною є загальна логіка усунення з правового обігу: такий акт набирає чинності, породжує юридичні наслідки та зберігає обов'язковість до моменту його скасування, відкликання, визнання протиправним чи недійсним у встановленому порядку. Його дефектність створює підстави для перегляду, але сама по собі не заперечує юридичного існування акта як владного рішення. Тому правове реагування у цьому випадку спрямоване на припинення дії акта, усунення його наслідків або відновлення порушеного становища залежно від характеру порушення, добросовісності адресата, прав третіх осіб та принципу пропорційності. Для нікчемного адміністративного акта характерною є інша логіка – логіка невизнання юридичної сили. Такий акт не потребує припинення чинності у звичайному розумінні, оскільки його дефект перешкоджає самому набранню чинності. Відповідно, правове реагування має полягати не стільки у скасуванні акта, скільки в офіційній констатації його нікчемності, невизнанні за ним здатності породжувати юридичні наслідки та врегулюванні фактичних наслідків його появи в управлінській практиці.

Такий підхід дозволяє інакше поставити питання про підстави нікчемності. Вони мають визначатися функціонально – через здатність відповідного дефекту змінити режим адміністративного акта. Нікчемність можуть зумовлювати лише такі порушення, які руйнують саму можливість визнання акта належним результатом реалізації публічно-владної компетенції. Якщо ж дефект потребує доказування, оцінки обставин, тлумачення норми, перевірки меж дискреції або зважування інтересів, такий акт має залишатися у режимі дефектного, але чинного акта, що підлягає оскарженню чи іншому способу усунення.

Таким чином, нікчемність не є просто посиленою формою протиправності. Питання про здатність адміністративного акта породжувати правові наслідки з моменту прийняття має значення не лише для оцінки самого акта, а й для визначення правової долі дій, вчинених на його підставі. Саме від цього залежить, чи може акт бути підставою для виконання, примусу, прийняття похідних рішень, а також як мають розподілятися ризики між адміністративним органом і адресатом у разі фактичного виконання такого акта. І оспорювані, і нікчемні адміністративні акти можуть призводити до однакового кінцевого результату (зумовити необхідність відновлення попереднього становища, перегляду похідних рішень або компенсації шкоди), але породжують при цьому різні режими реагування на дефекти.

Під режимом реагування на дефект адміністративного акта слід розуміти не окремий процедурний спосіб його перевірки, а сукупність правових наслідків, які настають залежно від того, чи визнається акт

таким, що набрав чинності та був здатний породжувати юридичні наслідки. Інакше кажучи, режим реагування визначає не лише те, яким способом дефект буде встановлено, а насамперед те, як оцінюється сам акт, дії, вчинені на його підставі, похідні рішення та можливість збереження або усунення вже створених наслідків.

Такий підхід дозволяє зняти проблему пошуку окремої, спеціальної процедури встановлення нікчемності адміністративного акта. Нікчемність має бути встановлена тими самими інституційними способами, що й інші дефекти адміністративного акта: самим адміністративним органом у межах самоконтролю, органом адміністративного оскарження або судом під час розгляду публічно-правового спору. Відмінність полягає саме в юридичному значенні такого встановлення: нікчемність акту є не позбавляє його юридичної сили на майбутнє, а підтверджує, що така сила не виникла від самого початку, і тому його наслідки оцінюються як наслідки дій, вчинених без належної адміністративно-правової підстави.

Отже, специфіка нікчемності полягає в тому, що вона змінює зміст правового реагування на дефект. Такий правовий режим характеризується наступними ознаками: 1) виключається можливість використання адміністративного акта як підстави для виконання, примусу або прийняття похідних рішень. Нікчемність може бути прямо встановлена за вимогою заінтересованої особи органом, який прийняв акт, або судом або опосередковано – під час оскарження дій, рішень чи заходів примусу, що ґрунтувалися на такому акті; 2) персональна відповідальність посадової особи за прийняття, підтримання або примусове виконання акта, який не набув чинності. Якщо нікчемність означає, що акт не набрав чинності через очевидні значні недоліки, то сам факт прийняття такого акта має отримати окрему юридичну оцінку. Тому доцільним є запровадження спеціальної підстави дисциплінарної відповідальності посадової особи за прийняття нікчемного адміністративного акта або за подальше використання такого акта як підстави для управлінських дій. Така відповідальність має наставати лише за прийняття акта з очевидними значними недоліками, які відповідно до закону перешкоджають набранню ним чинності. Очевидність і значущість дефекту в цьому випадку стануть запобіжниками від надмірного покарання посадових осіб за складні або дискусійні питання правозастосування; 3) допустимість невиконання нікчемного акта адресатом. Оскільки нікчемний адміністративний акт не набирає чинності, адресат не повинен бути зобов'язаний до його виконання. Водночас особа, яка самостійно кваліфікує акт як нікчемний і відмовляється від його виконання, бере на себе ризик помилкової оцінки. З метою зменшення цього ризику доцільно передбачити

обов'язок особи офіційно повідомити адміністративний орган про невизнання юридичної сили акта та вимагати перевірки його нікчемності. Таке повідомлення не повинно автоматично блокувати подальші дії адміністративного органу, однак перетворює невиконання з пасивного ігнорування на зафіксовану правову позицію учасника адміністративних правовідносин; 4) неможливість збереження похідних наслідків. Якщо певний обов'язок, примус, стягнення, відмова у реалізації права або похідне рішення спиралися виключно на нікчемний адміністративний акт, вони не можуть зберігатися як належно обгрунтовані, оскільки первинний акт не набув юридичної сили. На відміну від ситуації подальшого скасування дефектного, але чинного акта, тут не йдеться про втрату підстави на майбутнє: така підстава не визнавалася належною від самого початку. Тому кожний похідний наслідок має або отримати інше самостійне правове обгрунтування, або бути усунений шляхом скасування, повернення сплаченого, компенсації шкоди чи відновлення попереднього становища особи. Якщо єдина підстава – нікчемний акт, жоден наслідок не може бути збережений без нового самостійного правового обгрунтування.

Таким чином, пропонуємо нікчемність адміністративного акта розглядати як спеціальний правовий режим акта, що не набув юридичної сили. Це дозволить перевести дискусію у конструктивне русло і скласти парадоксальність конструкції нікчемності адміністративного акта. Вихід із цього тупика полягає не у пошуку окремої процедури скасування нікчемного акта, і не у визнанні права учасників адміністративних відносин робити вигляд, що владного волевиявлення адміністративного органу не існує, а у визначенні спеціального режиму поведінки з актом, який фактично з'явився в адміністративній практиці, але не може визнаватися належною правовою підставою.

Література:

1. Бабіч І.Г. Недійсність правочину як форма захисту цивільних прав: огляд концепцій і поглядів. *Часопис цивілістики*. 2023. № 48. С. 21-26. URL: <https://clj.nuoua.od.ua/archive/48/2.pdf>

2. Карабін Т.О., Хохлова І.В., Тернушак М.М., Фенич Я.В., Пилип В.В, Головацький Н.Т., Болдіжар С.О., Гербут В.С., Малеш П.В., Сухан І.С. Методична розробка для студентів юридичного факультету. Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2024. 68 с. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/server/api/core/bitstreams/9b2a8b36-fd40-4d4f-ad30-30482f756877/content>

3. Тимошук В. Адміністративні акти в Україні – повернення до європейських традицій належного урядування. URL: http://www.pravo.org.ua/images/documents/Tymoshchuk_11_05_2012.pdf.

