

УДК 347.965.42

DOI <https://doi.org/10.32689/2522-4603.2023.5.3>**Володимир ГОРБАЛІНСЬКИЙ**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальноправових дисциплін, Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, просп. Гагаріна, 26, Дніпро, Україна, 49000
ORCID: 0000-0002-6203-6151

Volodymyr HORBALINSKY

Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of General Legal Disciplines, Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, 26, Gagarina Ave, Dnipro, Ukraine, 49000
ORCID: 0000-0002-6203-6151

ПИТАННЯ ВИЗНАННЯ НЕЧИННИМИ ТА СКАСУВАННЯ РІШЕНЬ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**THE ISSUE OF RECOGNITION INVALID AND REVOCATION OF THE DECISIONS OF AUTHORITY SUBJECTS**

Стаття присвячена дослідженню питань визнання нечинними та скасування рішень суб'єктів владних повноважень. У статті зазначається, що в судовій практиці існують певні проблемні питання щодо підстав та умов визнання нечинними та щодо скасування рішень суб'єктів владних повноважень. Звертається увага на те, що залежно від виду актів, які є предметом оскарження, використовуються різні терміни для позначення їх припинення, а саме «скасування» та «втрата чинності». Обґрунтовується, що скасовувати рішення суб'єкта владних повноважень може адміністративний суд у судовому порядку. При цьому, спочатку адміністративний суд має визнати таке рішення протиправним, а потім, залежно від того, який вид рішення оскаржується, нормативно-правовий акт чи індивідуальний акт, визнати перший нечинним, а індивідуальний акт скасувати. Звертається увага на те, що надання судам повноважень на скасування актів органів публічної влади, їх службових та посадових осіб, можна розглядати як засіб забезпечення законності та правопорядку у державі. Робиться висновок, що при оскарженні нормативно-правового акта суд повинен зробити висновок про відповідність чи невідповідність нормативно-правового акта закону або правовому акту вищої юридичної сили. При оскарженні індивідуального акта суд повинен зробити висновок, чи здійснював суб'єкт владних повноважень провадження щодо прийняття індивідуального акта на підставі, у межах та у спосіб, що передбачений у законі; чи було законним та обґрунтованим використання дискреційних повноважень при прийнятті рішення. Недотримання цих вимог тягне за собою визнання нечинним або скасування відповідного рішення суб'єкта владних повноважень. Прийняття судом рішення про скасування індивідуального акта або визнання нечинним нормативно-правового акта є підставою для дострокового припинення дії акта.

Ключові слова: адміністративне судочинство, оскарження, рішення, суб'єкт владних повноважень, скасування, визнання нечинним.

The article is devoted to the study of issues of recognition as invalid and annulment of decisions of subjects of power. The article notes that in judicial practice there are certain problematic issues regarding the grounds and conditions for recognition as invalid and regarding the annulment of decisions of subjects of power. Attention is drawn to the fact that depending on the type of acts that are the subject of appeal, different terms are used to indicate their termination, namely "cancellation" and "loss of validity". It is substantiated that the administrative court can annul the decision of the subject of power in a judicial procedure. At the same time, the administrative court must first recognize such a decision as illegal, and then, depending on which type of decision is appealed, a normative legal act or an individual act, declare the first invalid and cancel the individual act. Attention is drawn to the fact that granting courts the authority to cancel acts of public authorities, their officials and officials, can be considered as a means of ensuring legality and law and order in the state. It is concluded that when appealing a normative legal act, the court must make a conclusion about the conformity or non-compliance of the normative legal act with the law or a legal act of higher legal force. When challenging an individual act, the court must make a conclusion whether the subject of authority has carried out proceedings regarding the adoption of an individual act on the basis, within the limits and in the manner prescribed by law; whether the use of discretionary powers in making the decision was legal and justified. Failure to comply with these requirements entails recognition as invalid or cancellation of the relevant decision of the subject of authority. A court's decision to cancel an individual act or invalidate a normative legal act is the basis for early termination of the act.

Key words: administrative proceedings, appeal, decision, subject of authority, cancellation, invalidation.

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 2 ст. 6 Основного Закону, органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження в межах, встановлених

цією Конституцією, та відповідно до законів України. Згідно з ч. 2 статті 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, а також їхні поса-

дові особи, повинні діяти тільки на підставі, в межах та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України. Ці конституційні норми є основоположними для здійснення своїх повноважень не тільки органами публічної адміністрації, але й судовою гілкою влади.

У статті 245 КАС України чітко визначено, повноваження адміністративного суду за наслідками розгляду та вирішення публічно-правового спору, предметом якого було оскарження рішення суб'єкта владних повноважень. Відповідно до п.п.1-2 ч.2 цієї статті адміністративний суд у випадку задоволення позову суд може ухвалити рішення щодо: 1) визнання протиправним та недійсним нормативно-правового акта або його окремих положень; 2) визнання протиправним та скасування індивідуального акта або його окремих положень[1].

Поряд з цим в судовій практиці існують певні проблемні питання щодо підстав та умов визнання нечинними та щодо скасування рішень суб'єктів владних повноважень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми здійснення адміністративного судочинства при оскарженні рішень суб'єктів владних повноважень висвітлювали на сторінках своїх праць багато вчених, серед яких варто виділити таких, як В.В. Амельохін [1], Л.Є. Букіна [2], Я.О. Берназюк [3; 4], Є.А. Гетьман [5], Л.М. Горбунов [6] та інші. Поряд з цим питання умов та підстав визнання нечинними та скасування рішень суб'єктів владних повноважень в науковій літературі висвітлені недостатньо.

Метою статті є висвітлення змісту умов та підстав визнання нечинними та скасування рішень суб'єктів владних повноважень.

Виклад основного матеріалу. Скасування рішення суб'єкта владних повноважень може адміністративний суд у судовому порядку. При цьому, спочатку адміністративний суд має визнати таке рішення протиправним, а потім, залежно від того, який вид рішення оскаржується, нормативно-правовий акт чи індивідуальний акт, визнати перший нечинним, а індивідуальний акт скасувати.

Надання судам повноважень на скасування актів органів публічної влади, їх службових та посадових осіб, можна розглядати як засіб забезпечення законності та правопорядку у державі. Хоча, інколи в науковій літературі, так і серед практикуючих юристів виникають застереження щодо меж втручання судів у компетенцію суб'єктів владних повноважень з позицій перебирання судом на себе функцій органу публічної влади. При вирішенні публічно-правових спорів щодо оскарження

рішень суб'єктів владних повноважень, адміністративний суд має діяти коректно, обмежуватися встановленням факта протиправності рішення суб'єкта владних повноважень, не перебираючи на себе функції правотворчості. Хоча, адміністративний суд може вийти за межі позовних вимог і зобов'язати відповідача – суб'єкта владних повноважень прийняти рішення на користь позивача, якщо при цьому дотримано такі умови: для прийняття акта дотримано всі встановлені у законі вимоги; прийняття такого рішення не передбачає права суб'єкта владних повноважень діяти на власний розсуд [7].

Адміністративні суди в Україні можуть застосовувати адміністративний розсуд і покласти на суб'єкта владних повноважень додаткові обов'язки, у разі скасування чи визнання нечинним його рішення. Проте таке втручання повинно відбуватися відповідно до норм КАС України і з дотриманням принципу розділу влади. Можливість втручання адміністративного суду впливає зі змісту статей 245, 264-289 КАС України. Вихід суду за межі позову у разі визнання протиправним і скасування (або визнання нечинним) рішення суб'єкта владних повноважень може призвести до суттєвого впливу на діяльність органів публічної влади, та втручання в їх повноваження. Однак, якщо адміністративні суди, керуючись верховенством права та застосовуючи приписи ч. ч. 3-6 ст. 245 КАС України, можуть вийти за межі позовних вимог з метою здійснення ефективного та повного захисту прав, свобод та інтересів осіб від протиправного рішення суб'єкта владних повноважень, таке втручання є оправданим. Наявність цієї компетенції у адміністративного суду слугує гарантією всебічного та ефективного судового захисту та досягнення завдань адміністративного судочинства [7].

Отже, після аналізу можна зробити висновки, що оскарження адміністративних актів включає в себе вимоги, які формулюються у відповідному позові, зміст якого відображає правові наслідки, що можуть виникнути у разі задоволення цих вимог. Варто відзначити, що КАС України також визначає повноваження адміністративного суду стосовно способів захисту у разі порушення прав, свобод та інтересів осіб. Наприклад, у п.п.1-2 частини 2 статті 245 КАС України зазначено, що у разі задоволення позову суд може прийняти рішення про визнання протиправним та скасування індивідуального акта або окремих його положень; визнання протиправним та нечинним нормативно-правового акта [7].

Позиція вищих судів є однозначною щодо підстав для скасування або визнання нечинним відповідних рішень суб'єктів владних повноважень.

Отже, правові наслідки у разі визнання акта протиправними для індивідуального та нормативного акта будуть різними. Звідси виникає питання моменті втрати чинності актом, який підлягає скасуванню. Відмінність втрати чинності після визнання індивідуального акта протиправним та визнання нормативно-правового акта протиправним полягає у моменті втрати чинності цими актами. Перший підлягає скасуванню, другий визнається нечинним.

Якщо індивідуальний акт визнається протиправним, він вважається таким, що не діє з моменту його прийняття, а нормативно-правовий акт, якщо інше не передбачено законом або не вирішено судом, втрачає юридичну силу після того, як судові рішення про визнання його протиправним та нечинним набуло законної сили. З вищезазначеного можна зробити висновок, що адміністративні акти можуть бути скасовані у випадку їх протиправності, а нормативно-правові акти, у випадку визнання їх протиправними, можуть бути визнані нечинними.

Тому, визнання акта протиправним є окремим способом захисту порушених прав, свобод чи інтересів особи. Якщо акт визнано протиправним, то суд, залежно від виду акта застосовує інші способи захисту, скасування індивідуального акта, або визнання нечинним нормативно-правового акта.

Не можна вважати ефективним судовий захист, якщо він буде реалізований шляхом визнання акта протиправним. На нашу думку, цей спосіб захисту є констатацією факта того, що акт суперечить вимогам законності і тому є підстави визнати його протиправним. Належним та ефективним способом захисту у випадку оскарження нормативно-правового акта є поєднання саме таких, як визнання судом акта протиправним та нечинним. Ефективним та належним способом захисту у разі оскарження індивідуального акта є визнання такого акта спочатку протиправним, а потім таким, що підлягає скасуванню.

Якщо позов про визнання протиправним рішення або окремих його положень суб'єкта владних повноважень задовольняється, суд повинен у своєму рішенні зазначити про це і одночасно застосувати один з передбачених законом способів захисту порушеного права, свободи чи інтересу позивача шляхом скасування індивідуального акта або визнання нечинними нормативно-правового акта.

Суд може застосувати вищезазначені способи захисту як відносно всього акта повністю, так і стосовно окремих його положень. При цьому, якщо суд визнає протиправним весь акт, він підлягає скасуванню (визнанню нечинним) повністю, якщо будуть визнані протиправними окремі положення, то саме ці положення акта підлягають скасуванню (визнанню нечинними). Слід зазначити, що одночасне застосування судом обох способів захисту порушеного права таких як визнання акта нечинним та його скасування є порушення норм процесуального права. Слід вважати, що суд у такому разі обрав неналежні способи захисту.

Отже, залежно від виду актів, які є предметом оскарження, використовуються різні терміни для позначення їх припинення, а саме «скасування» та «втрата чинності».

Дослідники використовують термін «втрата чинності», щоб позначити момент, передбачений законодавством, припинення дії нормативно-правового акта, що є наслідком настання відповідних обставин, передбачених законом. Термін «скасування» представляє собою технічно-правовий процес усунення або вилучення правового акта з системи правового регулювання, що полягає у прийнятті (легалізації) імперативного рішення про визнання втрати цим актом соціально цінних регулятивних властивостей [8]. Якщо момент набрання чинності актом є початком його дії, то скасування або визнання нечинним акта є кінцевою межею його чинності.

Прийняття судом рішення про скасування індивідуального акта або визнання нечинним нормативно-правового акта є підставою для дострокового припинення дії акта.

Відповідно до пункту 3 частини другої статті 2 КАС України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони, зокрема обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії). Верховний Суд вказав, що критеріями обґрунтованості рішення суб'єкта владних повноважень є: 1) логічність та структурованість викладення мотивів, що стали підставою для прийняття відповідного рішення; 2) пов'язаність наведених мотивів з конкретно наведеними нормами права, що становлять правову основу такого рішення; 3) наявність правової оцінки фактичних обставин справи (поданих документів, інших доказів), врахування яких є обов'язковим у силу вимог закону під час прийняття відповідного рішення; 4) відповід-

ність висновків, викладених у такому рішенні, фактичним обставинам справи; 5) відсутність немотивованих висновків та висновків, які не ґрунтуються на нормах права [9].

Під час розгляду справ, пов'язаних із оскарженням рішень суб'єктів владних повноважень суд має також встановити, має позивач право на оскарження відповідного акта. Наприклад, оскаржити індивідуальний акт має особа, стосовно якої прийнято цей акт. Оскаржити нормативно-правовий акт може невизначене коло осіб, за умови, що позивач є учасником суспільних відносин, які регулюються нормативно-правовим актом, який оскаржується. Ці положення КАС України сприяють ефективному процесу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, оскільки дозволяють уникнути надмірної кількості зайвих позовів та зосередитися судам на розгляді справ за участю зацікавлених суб'єктів, яких безпосередньо стосуються відповідні рішення, що оскаржуються.

Адміністративні суди перевіряють нормативно-правові акти щодо їх законності та відповідності актам вищої юридичної сили за такими критеріями: юридичного змісту оскаржуваного акта та відповідності процедури, яка визначена законом або іншим нормативним актом, таким як процедура розгляду, ухвалення/прийняття, та набуття чинності нормативно-правовим актом [10, с. 15-16]. Суду достатньо встановити факт невідповідності рішення суб'єкта владних повноважень вимогам законності, щоб визнати його протиправним. Ці положення стосуються також і перевірки законності індивідуального акта.

Крім того, здійснюючи перевірку законності індивідуального акта, адміністративний суд встановлює, чи здійснював суб'єкт владних повноважень адміністративне провадження виключно на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України, та законами України; чи правомірно і обґрунтовано було здійснено дискреційні повноваження при прийнятті індивідуального акта. Для цього суд також встановлює: чи передбачено у законі застосування суб'єктом владних повноважень дискреції при прийнятті рішення; чи здійснено дискреційні повноваження у межах та у спосіб, що передбачені Конституцією України та

законом; чи здійснено суб'єктом владних повноважень дискреційні повноваження з метою, з якою вони були йому надані [11].

Висновки. Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що досягнення завдань адміністративного судочинства потребує від суду застосування способів захисту, які ефективно поновлюють їх права, свободи чи інтереси від рішень суб'єктів владних повноважень, які оскаржуються.

Для належного вирішення питання про протиправність рішення суб'єкта владних повноважень та необхідність його скасування чи визнання нечинним та з метою досягнення завдань адміністративного судочинства суд має застосовувати положення ст. ст. 3, 5, 6, 8, 55, 124 та 125 Конституції України, ч. 2 ст. 2 КАС України та вирішити такі питання: чи мав відповідач повноваження приймати рішення, яке оскаржується; чи було дотримано встановленої процедури підготовки акта (наприклад, внесення проєкту нормативно-правового акта на обговорення, дотриманням вимог щодо належного кворуму на засіданні колегіального органу, який приймає акт тощо); чи дотримано вимоги щодо оформлення рішення суб'єкта владних повноважень як юридично цілісного і структурно завершеного документу (письмова форма, наявність відповідних реквізитів, включаючи дату прийняття та номер документа, підпис уповноваженої посадової особи); чи було дотримано процедуру доведення до відома зацікавлених осіб акта, який оскаржується; чи набрало чинності оскаржуване рішення суб'єкта владних повноважень.

При оскарженні нормативно-правового акта суд повинен зробити висновок про відповідність чи невідповідність нормативно-правового акта закону або правовому акту вищої юридичної сили. При оскарженні індивідуального акта суд повинен зробити висновок, чи здійснював суб'єкт владних повноважень провадження щодо прийняття індивідуального акта на підставі, у межах та у спосіб, що передбачений у законі; чи було законним та обґрунтованим використання дискреційних повноважень при прийнятті рішення. Недотримання цих вимог тягне за собою визнання нечинним або скасування відповідного рішення суб'єкта владних повноважень.

Література:

1. Амельохін В. В. Порядок оскарження нормативно-правових актів в Україні. *Юридична наука*. 2019. № 4. С. 137–142.
2. Букіна Л.Є. Деякі аспекти оскарження нормативно-правових актів в порядку адміністративного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 454–456. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/111.pdf.

3. Берназюк І. Стратегічні акти Верховної Ради України: поняття, види та особливості. URL: <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/1/30.pdf>.
4. Берназюк Я. Категорія «якість закону» як складова принципу верховенства права та гарантія застосування судом найбільш сприятливого для особи тлумачення закону. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199>.
5. Гетьман Є.А., Гетьман К.О. Порядок судового оскарження підзаконних нормативно-правових актів органів виконавчої влади. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 1 (13). С. 1–11.
6. Горбунова Л.М. Принципи законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. Київ: *Юрінком Інтер*, 2008. 240 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства від 06.07.2005р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
8. Щирба М.Ю. Втрата чинності та зупинення дії нормативно-правових актів: деякі теоретико-прикладні аспекти. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 31–40.
9. Постанова Верховного Суду від 11 вересня 2023р. Справа № 420/14943/21 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113405942>
10. Стефанюк В. Судова влада як основна юридична гарантія захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні. *Право України*. 2001. № 1. С. 15-18.
11. Про адміністративну процедуру : Закон України від 17.02.2022 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text>

References:

1. Amelokhin V. V. (2019). Poryadok oskarzhennya normatyvno-pravovykh aktiv v Ukrayini [The procedure for appealing regulatory legal acts in Ukraine]. *Yurydychna nauka*. № 4. pp. 137–142. [in Ukrainian].
2. Bukina L.Ye. (2020). Deyaki aspekty oskarzhennya normatyvno-pravovykh aktiv v poryadku administratyvnoho sudochynstva [Some aspects of challenging regulatory legal acts in the procedure of administrative proceedings]. *Yurydychnyy naukovyy elektronnyy zhurnal*. № 4. pp. 454–456. Retrieved from http://www.lsej.org.ua/4_2020/111.pdf. [in Ukrainian].
3. Bernazyuk I. Stratehichni akty Verkhovnoyi Rady Ukrayiny: ponyattya, vydy ta osoblyvosti [Strategic acts of the Verkhovna Rada of Ukraine: concepts, types and features]. Retrieved from <http://www.pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/1/30.pdf>. [in Ukrainian].
4. Bernazyuk Y.A. Katehoriya «yakist' zakonu» yak skladova pryntsyphu verkhovenstva prava ta harantiya zastosuvannya sudom naybil'sh spryiatlyvoho dlya osoby tлумachennya zakonu [The category "quality of the law" as a component of the principle of the rule of law and a guarantee of the court's application of the most favorable interpretation of the law for the individual]. Retrieved from <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/1011199>. [in Ukrainian].
5. Hetman Ye.A., Hetman K.O. (2018) Poryadok sudovoho oskarzhennya pidzakonnnykh normatyvno-pravovykh aktiv orhaniv vykonavchoyi vlady. Teoriya i praktyka pravoznavstva [The procedure for judicial appeal of subordinate regulatory legal acts of executive authorities]. *Yurp*. 1 (13). pp. 1–11. [in Ukrainian].
6. Horbunova L.M. (2008). Pryntsyphu zakonnosti u normotvorchiy diyal'nosti orhaniv vykonavchoyi vlady [Principles of legality in the rule-making activity of executive authorities]. Kyiv: *Yurinkom Inter*; 240 s. [in Ukrainian].
7. Kodeks administratyvnoho sudochynstva [Code of administrative proceedings]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> [in Ukrainian].
8. Shchyrbа M.YU. (2014). Vtrata chynnosti ta zupynennya diyi normatyvno-pravovykh aktiv: deyaki teoretyko-prykladni aspekty [Loss of validity and suspension of the effect of normative legal acts: some theoretical and practical aspects]. *Naukovyy visnyk L'vivs'koho derzhavnoho universytetu vnutrishnikh sprav*. № 3. pp. 31–40. [in Ukrainian].
9. Postanova Verkhovnoho Sudu vid 11 veresnya 2023r. Sprava № 420/14943/21 [Resolution of the Supreme Court]. Retrieved from <https://reyestr.court.gov.ua/Review/113405942> [in Ukrainian].
10. Stefanyuk V. (2001). Sudova vlada yak osnovna yurydychna harantiya zakhystu prav i svobod lyudyny i hromadyanyna v Ukrayini [Judicial power as the main legal guarantee of protection of rights and freedoms of man and citizen in Ukraine]. *Pravo Ukrayiny*. № 1. pp. 15-18. [in Ukrainian].
11. Zakon Ukrayiny Pro administratyvnu protseduru [About the administrative procedure]. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2073-20#Text/> [in Ukrainian].