

ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ІЛЬКОВ ВАСИЛЬ ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 342.9 : 351.87

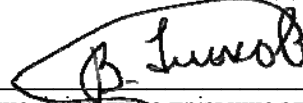
ДИСЕРТАЦІЯ

**ДЖЕРЕЛА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право
(081 – Право)

**Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
(доктора права)**

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело



В.В. Ільков

(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий консультант –
Ключко Анатолій Миколайович,
доктор юридичних наук, доцент

Дніпро – 2017

АНОТАЦІЯ

Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук (доктора наук) за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право (081 – Право). – Харківський національний університет внутрішніх справ, Харків, 2017. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2017.

У дисертації на основі комплексного дослідження науково-теоретичних підходів, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації запропоновано нове вирішення наукової проблеми щодо формування сучасної концепції джерел права в адміністративному судочинстві України, висвітлення особливості реалізації останніх в адміністративному судочинстві, а також пропозицій та рекомендацій з удосконалення законодавства у цій сфері.

Досліджено стан наукового опрацювання проблематики дослідження проблем джерел права в адміністративному судочинстві. З'ясовано теоретичні підходи до розуміння поняття «джерела права в адміністративному судочинстві», «система джерел права в адміністративному судочинстві», що дозволило авторові здійснити їх наукове осмислення та запропонувати власні дефініції цих понять. Окрему увагу у роботі приділено з'ясуванню ролі та особливостям застосування як джерела права судової практики, охарактеризовано Конституцію України як джерело права, з'ясовано особливості міжнародних договорів як джерел права, висвітлено роль та особливості застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів як джерел права при розгляді окремих видів публічно-правових спорів. З'ясовано властивості судових рішень ЄСПЛ та Конституційного Суду України як джерел права.

З'ясовано правову природу справ адміністративної юрисдикції та їх

вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві. Узагальнено зарубіжний досвід застосування джерел права в адміністративній юстиції інших країн та визначено можливості його імплементації у вітчизняне законодавство. Сформульовано пропозиції, спрямовані на удосконалення законодавства.

Встановлено, що сучасна вітчизняна теорія джерел права в адміністративному судочинстві перебуває у стані формування, при цьому єдине бачення їх природи та системи остаточно не вироблено. Надбання вітчизняної юридичної науки, по-перше, заклали виключно нормативістський, по суті догматичний, підхід до розуміння сутності джерел права; по-друге, стали фундаментом для сучасного розуміння багатьма вітчизняними вченими галузевих наук змісту джерел права, їх ієрархічної структури виходячи саме з цих позицій. Адже в переважній більшості наукових праць судова практика та судовий прецедент джерелами права, у їх формально-юридичному розумінні, не визнаються.

Акцентовано, що проблеми судочинства досить часто, окрім іншого, обумовлюються недостатньою якістю теоретичного підґрунтя. Цей висновок повною мірою стосується джерел права в адміністративному судочинстві, адже проблеми їх застосування адміністративними судами обумовлені в тому числі відсутністю достатньо глибоких та змістовних досліджень їх природи, властивостей та ієрархічної побудови.

У роботі сформульовано авторське визначення поняття «джерела права в адміністративному судочинстві», під якими розуміються нормативно-правові акти та акти судових органів, в яких закріплено правила, що врегульовують порядок організації та здійснення правосуддя в адміністративних справах при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів, розкрито їх властивості.

Обґрунтовується, що центральне місце в системі джерел права в адміністративному судочинстві посідають Конституція України; міжнародні договори; закони України; підзаконні правові акти, а також судові рішення

Конституційного Суду України та ЄСПЛ.

Акцентується, що при побудові системи джерел права слід враховувати судову практику адміністративних судів та судові прецеденти Верховного Суду. Робиться висновок, що судова практика, яка міститься у судових актах – постановах, Пленумах, листах та узагальненнях, Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, якими надається тлумачення норм права та робиться висновок про їх застосування, є джерелом права в адміністративному судочинстві. Властивості судового прецеденту в адміністративному судочинстві мають постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки про застосування норм права.

Звертається увага на те, що у країнах європейської спільноти важливе місце у забезпеченні єдності судової практики відіграє суд вищої інстанції. У таких країнах, як Німеччина, Франція, Угорщина, Польща єдність судової практики забезпечується у формах преюдиціального запиту, прецедентного рішення, типової справи. Робиться висновок про доцільність запозичення відповідного зарубіжного досвіду у вітчизняне законодавство стосовно посилення ролі Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики шляхом наділення його повноваженнями розглядати спори про компетенцію, приймати зразкові судові рішення у спорах, що виникають з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Обґрунтовується, що Конституція України як джерело права в адміністративному судочинстві характеризується тим, що її норми є нормами прямої дії, які мають застосовуватися судами у випадку прогалин у праві або суперечності нормам Конституції України положень, які містяться в адміністративному-процесуальному законодавстві.

Акцентовано, що міжнародні договори займають пріоритетне місце в ієрархії системи джерел права в адміністративному судочинстві. Норми Конституції України визначають правовий статус міжнародних договорів, їх юридичну силу та особливості імплементації.

Дослідженням ролі законів як джерел права в адміністративному судочинстві зазначено, що закони є одними з головних джерел, якими регулюються адміністративно-процесуальні відносини, описується процедура розгляду та вирішення публічно-правових спорів, визначаються види та статус суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин і які умовно можна поділити на КАСУ та інші закони, на підставі яких адміністративний суд вирішує справу.

Акцентовано на проблемах, з якими стикаються адміністративні суди при вирішенні питання щодо застосування як джерела права законів, які містять колізійні норми. Так, при вирішенні колізій однопредметних правових норм слід використовувати правило пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням. Йдеться про закріпленій у Конституції України принцип верховенства права, про правові цінності, покладені в основу всієї правової системи України (ст. 3, 8, 57, 129 Конституції). З цього випливає правило про застосування пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, що має застосовуватися у суддівській практиці з метою подолання колізій та захисту прав людини та її основоположних свобод. Це правило також знайшло своє відображення у ч. 1 ст. 8 КАС України, яка передбачає, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Зроблено висновок, що підзаконні нормативно-правові акти як джерела права в адміністративному судочинстві повинні мати властивості, пов'язані з їх можливістю використовувати відповідні положення судом для прийняття законного та обґрунтованого рішення. За результатами дослідження наголошено, що адміністративні суди у ході розгляду публічно-правових спорів при вирішенні питання щодо застосування підзаконного нормативно-правового акта як джерела права мають враховувати те, що норми підзаконного правового акта не застосовуються у разі, коли вони суперечать

нормам Закону України. У такому разі застосуванню підлягають норми Закону України. У випадках, коли існують колізії між актами, які видані одним і тим самим органом, застосовується акт, який має вищу юридичну силу або той, який прийнято пізніше; аналогія закону та аналогія права застосовується у разі існування прогалін у нормативно-правовому акті.

Зроблено висновок, що судовий прецедент та судова практика не є нерівнозначними поняттями. Судовий прецедент слід відрізнити від судової практики, адже остання, на відміну від судового прецеденту як одиничного акту суду, є сукупністю рішень судів із конкретного правового питання. Акцентується, що не всі судові рішення та судові акти можуть бути джерелами права в адміністративному судочинстві, а лише ті, які: 1) містять юридичні норми, які мають особливі ознаки нормативності; 2) є обов'язковими для виконання судами і суб'єктами владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт; 3) містять правоположення щодо застосування норм права.

Обґрунтовується, що судова практика в адміністративному судочинстві об'єктивується у судових актах Верховного Суду, Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України та адміністративних судів, а саме: Постановках Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України; постановках Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права; узагальненнях судової практики (довідках про результати вивчення та узагальнення судової практики, затверджених Пленумами Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України); інформаційних листах; судових узагальненнях та статистиці (оглядах практики розгляду справ, аналітичних матеріалах стану здійснення судочинства); судових рішеннях.

Звертається увага, що не всі форми судової діяльності є джерелами права в адміністративному судочинстві, а лише ті, які містять правові висновки про застосування норм права. До цих актів автор відносить постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування

норм права; Постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України; листи та узагальнення судової практики.

На підставі аналізу норм КАС України, Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 та проекту нового КАС України виокремлено властивості рішень Верховного Суду та особливості їх застосування як джерел права в адміністративному судочинстві. Звернуто увагу на проблемні питання посилення ролі Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики, а саме на пов'язані з особливостями провадження в типовій та зразковій справі. Запропоновано доповнити п. 1 ч. 1 ст. 5 КАС України словами: «відповідно до рішень Верховного Суду, які містять висновки щодо застосування норм права».

Звернуто увагу, що з прийняттям 02.06.2016 Закону України «Про судоустрій і статус судів» Постанови пленуму Верховного Суду України, Вищого адміністративного Суду України фактично виключені з положень закону. Однак слід підкреслити, що жодної норми, якою скасовуються положення Пленумів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, немає. Тому суди їх положення можуть використовувати як джерела права.

Досліджується правова природа Постанов Пленумів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, листів та узагальнень судової практики, що дає змогу визнавати їх джерелами права, адже в них містяться висновки щодо правильного тлумачення та застосування норм права судами. Неврахування правової позиції Верховного Суду України, Вищого адміністративного Суду та висновків за результатами узагальнення судової практики може призвести до скасування рішення суду, в якому не було враховано ці позиції.

Звертається увага, що особлива роль щодо забезпечення правильного використання у судовій практиці правових позицій ЄСПЛ належить Верховному Суду, який не тільки бере участь у процедурі виконання рішень ЄСПЛ, а також є єдиним у державі органом, повноважним переглядати

судові рішення національних судів у разі встановлення у них Європейським судом з прав людини порушень міжнародних зобов'язань держави. Тому Верховний Суд повинен формувати концептуальні підходи і методи використання судами європейських стандартів, розробляти рекомендації щодо правильного та однакового застосування ними при здійсненні правосуддя норм Конвенції і практики ЄСПЛ.

Ключові слова: право, джерело права, судочинство, адміністративне судочинство, джерело права в адміністративному судочинстві, судові рішення, судова практика, судовий прецедент.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: Монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 380 с.
2. Ільков В.В. Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Форум права. 2016. № 5. С. 48-52. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_10.pdf.
3. Ільков В.В. Загальнотеоретичні підходи до розуміння джерел права як основа дослідження проблем джерел права в адміністративному судочинстві // Журнал східноєвропейського права. 2017. № 35. С. 15-21. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/01/ilkov_35.pdf.
4. Ільков В.В. Методи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Форум права. 2017. № 1. С. 60-63. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_12.pdf.
5. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: сучасні підходи до розуміння в науці адміністративного права // Юридичний

науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 87-89. URL: http://lsej.org.ua/1_2017/23.pdf.

6. Ільков В.В. Властивості джерел права в адміністративному судочинстві // Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 182-184. URL: http://www.pap.in.ua/6_2016/53.pdf.

7. Ільков В.В. Практика застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань // Європейські перспективи. 2012. № 3 ч. 1. С. 39-47.

8. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. № 3. С. 14-23.

9. Ільков В.В. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні // Наше право. 2014. № 5. С. 60-70.

10. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України під час розгляду окремих справ з податкових правовідносин // Європейські перспективи. 2014. № 10. С. 51-59.

11. Ільков В.В. Реалізація кодифікації джерел адміністративного права // Право.UA. 2015. № 1. С. 53-58.

12. Ільков В.В. Применение источников права в административном судопроизводстве Украины при рассмотрении дел по обеспечению трудоустройства инвалидов // Європейські перспективи. 2015. № 5. С. 64-70.

13. Ільков В.В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення конституційної реформи в Україні // Право.UA. 2015. № 3. С. 194-198.

14. Ільков В.В. Застосування міжнародно-правових актів як джерел адміністративно-процесуального права щодо виконання судових доручень судів України // Право і Безпека. 2015. № 4 (59). С. 31-36.

15. Ільков В.В. Застосування джерел адміністративно-процесуального

права Республіки Польща та можливості використання цього досвіду під час здійснення судово-правової реформи в Україні // Слово Національної школи суддів України. 2016. № 2. С. 73-84.

16. Ільков В.В. Види джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник публічного та приватного права: збірник наукових праць. 2016. № 6. Т. 1. С. 207-210.

17. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві теоретико-правова характеристика // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2016. № 24. С. 58-60.

18. Ільков В.В. Поняття джерел права в адміністративному судочинстві // Право і суспільство. 2017. № 2. С. 95-101.

19. Ільков В.В. Сутнісна характеристика джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 139-144.

20. Ільков В.В. Система джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 2. С. 27-34.

21. Ільков В.В. Судова практика як джерело права в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 1. С. 94-104.

22. Ільков В.В. Практика європейського суду з прав людини як джерело права у адміністративному судочинстві: загальні засади // Наше право. 2017. № 2. С. 83-89.

23. Ільков В.В. Загальна характеристика судового прецеденту в адміністративному судочинстві // Юридичний вісник. 2017. № 1. С. 128-132.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

24. Ільков В.В. Розгляд земельних спорів та застосування джерел права у адміністративному судочинстві // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2016. № 6. С. 49-52.

25. Ільков В.В. Источники права административного судопроизводства Германии и судебная реформа в Украине // *Legea și viața* (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2016. № 12/3 (300). С. 30-33.

26. Ільков В.В. Доктринальные подходы к пониманию источников права в административном судопроизводстве Украины // *Legea și viața* (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2017. № 2/2 (302). С. 38-40.

27. Ільков В.В. Формування методологічної основи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2017. № 2. С. 74-76.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: актуальна проблема науки адміністративного права // *International Scientific-Practical Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, Jan.y 27-28, 2017. Sandomierz*. S. 116-120 (публікація тез).

29. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві поняття та особливі ознаки // *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 лютого 2017 р.)*. С. 34-36 (публікація тез).

30. Ільков В. The use of source of law in administrative judgment during the land trial // *Наука і техніка: перспективи ХХІ століття: Міжвузівська науково-практична конф. молодих вчених (Дніпро, ДВНЗ «ПДАБА», 31 березня 2017 р.): матеріали / упорядн.: Л.А Кім, А.О. Плахтій. Д.: ДВНЗ «ПДАБА», 2017. С. 192-194 (особиста участь з публікацією тез).*

31. Ільков В.В. Кодифікації джерел адміністративного та адміністративно-процесуального права України // *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС та 25-річчю ВГО «Асоціація*

українських правників». 2016. С. 80-83 (особиста участь з публікацією тез).

32. Ільков В.В. Застосування джерел права щодо справляння судового збору при розгляді адміністративних справ // Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedecko-praktická konferencia «Priority a stratégie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy» Sládkovičovo, Slovenská republika, 28-29 októbra 2016 r., Fakulta Práva Janka Jesenského, Vysoká Škola Danubius, Sládkovičovo, 2016, s. 126-129 (публікація тез).

33. Ільков В.В. Системний підхід у дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару (Дніпро, 9 груд. 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 58-59 (публікація тез).

34. Ільков В.В. Правова природа джерел права в адміністративному судочинстві // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.). Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2012. С. 24-26 (публікація тез).

35. Ільков В.В. Поняття та місце джерел права в адміністративному судочинстві // Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2014 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр.справ, 2015. С. 92-94 (особиста участь з публікацією тез).

36. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації: тези доповідей II Міжнародної науково-практ. конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Ковалю, м. Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 139-143

(публікація тез).

37. Ільков В.В. Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи в Україні // Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні», м. Київ, 1-2 жовтня 2015 року. К., 2015. С. 109-114 (публікація тез).

38. Ільков В.В. Шляхи покращення джерел адміністративно-процесуального права під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства // Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 груд. 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. С. 90-93 (публікація тез).

39. Ільков В.В. Кодекс адміністративного судочинства як джерело права // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2016 р.) / МВС України, МОН України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 108-110 (публікація тез).

SUMMARY

Ilkov V.V. Sources of law in administrative legal proceedings of Ukraine. – *Qualification scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis is doctoral degree of legal sciences (doctor of sciences) in the field 12.00.07 – Administrative Law and Procedure; Financial Law; Information law. – The Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2017. – The Dnipropetrovs'k State University of Internal Affairs, Dnipro, 2017.

In the dissertation, based on the complex research of scientific and theoretical approaches, as well as analysis of the current legislation and practice of

its realization, a new solution to the scientific problem concerning the formation of a modern concept of sources of law in the administrative legal system of Ukraine, coverage of the peculiarities of the implementation of the latter in administrative legal proceedings, as well as suggestions and recommendations from improvement of legislation in this area.

The state of scientific research of the problem of research of the problems of sources of law in administrative legal proceedings is researched. The theoretical approaches to understanding the concept of "source of law in administrative legal proceedings", "system of sources of law in administrative legal proceedings" were investigated, which allowed the author to carry out their scientific reflection and to propose their own definitions of these concepts.

A particular attention is paid to clarifying the role and peculiarities of application as a source of jurisprudence law, describes the Constitution of Ukraine as a source of law, features of international treaties as sources of law, clarifies the role and features of application of the law and subordinate normative- legal acts as sources of law when considering certain types of public legal disputes. The properties of court rulings of the ECHR and the Constitutional Court of Ukraine as sources of law are revealed.

The legal nature of cases of administrative jurisdiction and their influence on the application of sources of law in administrative legal proceedings is revealed. The foreign experience of using the sources of law in the administrative justice of other countries is generalized and the possibilities of its implementation in the domestic legislation are determined. Formulated proposals aimed at improving the legislation.

It is established that the modern domestic theory of sources of law in administrative legal proceedings is in the state of formation, while not fully available a single vision of their nature and system. The acquisitions, developed by the domestic legal science, firstly, laid down exclusively normative, essentially dogmatic approach to understanding the essence of the sources of law; and secondly, became the basis for the modern understanding of many domestic

scientists of branch sciences content sources of law, their hierarchical structure, based precisely on these positions. After all, in the vast majority of scientific works, judicial practice and judicial precedent sources of law, in their formal legal sense, are not recognized.

The emphasis is placed on the fact that the problems of legal proceedings are often, among other things, determined by the inadequate quality of the theoretical basis. This conclusion is fully related to the sources of law in administrative proceedings, since the problems of their application by administrative courts are caused, including lack of sufficiently deep and meaningful studies of their nature, properties and hierarchical construction.

The author formulates the definition of the concept of "source of law in administrative proceedings", which refers to the legal acts and acts of the judicial authorities in which, in which the rules that regulate the organization and implementation of justice in administrative cases, when considering administrative courts of public law disputes and disclosed their properties.

It is substantiated that the Constitution of Ukraine is the central place in the system of sources of law in administrative legal proceedings; international treaties; laws of Ukraine; subordinate legal acts, as well as court decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the ECtHR;

The emphasis is placed on the fact that when constructing a system of sources of law, judicial practice of administrative courts and precedents of the Supreme Court should be taken into account. It is concluded that the jurisprudence contained in judicial acts - decrees, plenary sessions, letters and summaries, the Supreme Court, and the Supreme Administrative Court of Ukraine, which provides an interpretation of the rules of law and concludes that they are being used, is the source of law in administrative proceedings. The features of the judicial precedent in administrative proceedings are the rulings of the Supreme Court, which contain conclusions on the application of the rules of law.

Attention is drawn to the fact that in the countries of the European Community, a high court of law plays an important role in ensuring the unity of

judicial practice. In countries such as Germany, France, Hungary, Poland, the unity of judicial practice is provided in the form of a pre-trial inquiry, a case law, a typical case. The conclusion is drawn on the expediency of borrowing relevant foreign experience in domestic legislation regarding the strengthening of the role of the Supreme Court in ensuring the unity of judicial practice by giving it the authority to consider disputes over competence, to take exemplary court decisions in disputes arising on similar grounds in relations governed by the same rules of law and in which plaintiffs claim similar requirements.

It is substantiated that the Constitution of Ukraine, as a source of law in administrative proceedings, is characterized by the fact that its norms are rules of direct action, which should be applied by courts in the event of gaps in the law or in conflict with the norms of the Constitution of Ukraine of the provisions contained in the administrative-procedural law.

It is emphasized that international treaties occupy a priority place in the hierarchy of the sources of law system in administrative proceedings. The norms of the Constitution of Ukraine determine the legal status of international treaties, their legal validity and the peculiarities of implementation.

Investigating the role of laws as sources of law in administrative proceedings, it is stated that laws are one of the main sources that regulate administrative-procedural relations, describe the procedure for the consideration and resolution of public-law disputes, determine the types and status of subjects of administrative-procedural relations, and which conditionally can be divided into CASC and other laws, on the basis of which the administrative court decides the case.

The attention is focused on the problems encountered by administrative courts when deciding on the application as a source of law laws that contain conflict of laws rules. when resolving conflicts, one of the substantive legal rules should use the rule of priority of the norm with the most favorable for the person's interpretation. It is a question of the rule of law enshrined in the Constitution of Ukraine, on the legal values, which are the basis of the entire legal system of

Ukraine (Articles 3, 8, 57, 129 of the Constitution of Ukraine).

From this follows the rule of application of the priority of the norm with the most favorable for the person interpretation, which should be applied in judicial practice in order to overcome the conflicts and protect the rights of man and his fundamental freedoms. This rule was also reflected in Part 1 of Art. 8 KAS of Ukraine, which provides that the court in the decision of the case is guided by the principle of the rule of law, according to which, in particular, the person, his rights and freedoms are recognized as the highest values and determine the content and direction of the state.

It is concluded that subordinate legal acts as sources of law in administrative proceedings should have the properties related to their ability to use the relevant provisions of the court for a legitimate and well-founded decision. According to the results of the study, it was concluded that administrative courts, when considering public-legal disputes when deciding on the use of a secondary legal act as a source of law, should take into account the fact that: the norms of the by-law legal act do not apply if they conflict with the norms of the Law of Ukraine.

In such a case, the provisions of the Law of Ukraine shall apply. In cases where there are conflicts between acts issued by one and the same body, an act of higher legal force or one which was adopted later applies; the analogy of the law and the analogy of law is applied in the event of gaps in the legal act.

It is concluded that the judicial precedent and judicial practice are unequal concepts. The judicial precedent should be distinguished from judicial practice, since the latter, unlike the judicial precedent, as a single act of the court, is a set of decisions of courts on a particular legal issue. Attention is drawn to the fact that not all judicial decisions and judicial acts can be sources of law in administrative proceedings, but only those which: 1) contain legal norms that have special features of normativity; 2) are obligatory for the courts and subjects of the authority to apply the relevant normative-legal act; 3) contain provisions on the application of the rules of law.

It is substantiated that judicial practice in administrative legal proceedings is

objectified in the judicial documents of the Supreme Court, the Supreme Court of Ukraine, the Supreme Administrative Court of Ukraine and administrative courts, namely: the Decree of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine; decisions of the Supreme Court, which contain conclusions on the application of the rules of law; generalizations of judicial practice (references on the results of studying and generalization of judicial practice, approved by the Plenums of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine); information sheets; court summaries and statistics (case reviews, case studies, case studies); court decisions.

An attention is drawn to the fact that not all forms of court activity are sources of law in administrative proceedings, but only those that contain legal conclusions about the application of the rules of law. The author refers to these acts of the Supreme Court rulings, which contain conclusions on the application of the rules of law; Decisions of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine; letters and generalization of judicial practice.

Based on the analysis of the norms of the CAP of Ukraine, the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Courts" dated 02.06.2016 and the draft of the new CAC of Ukraine, the features of the decisions of the Supreme Court and the peculiarities of their application as sources of law in administrative legal proceedings are singled out. The attention is paid to the problematic issues of strengthening the role of the Supreme Court in ensuring the unity of judicial practice, namely those relating to the peculiarities of proceedings in a typical and exemplary case. It is proposed to supplement clause 1, part 1 of the article. 5 of the CAP of Ukraine with the words: "in accordance with decisions of the Supreme Court, which contain conclusions on the application of the law".

It is noted that with the adoption of the Law of Ukraine "On the Judiciary and Status of Judges" of 02.06.2016, the decisions of the Plenum of the Supreme Court of Ukraine, the Supreme Administrative Court of Ukraine are effectively excluded from the provisions of the law. However, it should be emphasized that

there is no norm that cancels the provisions of the Plenary Sessions of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine. Therefore, courts can use their provisions as sources of law.

The legal nature of the decisions of the Plenary Sessions of the Supreme Court of Ukraine and the Supreme Administrative Court of Ukraine, letters and generalizations of judicial practice, which allows them to be recognized as sources of law, are examined, as they contain conclusions about the correct interpretation and application of the rules of law by the courts. Failure to take into account the legal position of the Supreme Court of Ukraine, the Supreme Administrative Court and conclusions based on the generalization of judicial practice may lead to the annulment of a court ruling that did not take into account these positions.

An attention is drawn to the fact that a special role in ensuring the correct use in legal practice of the legal position of the ECHR belongs to the Supreme Court, which not only participates in the procedure for the enforcement of ECHR judgments, but also is the only body in the state competent to review judicial decisions of national courts in case of establishment they have the European Court of Human Rights violating the international obligations of the state. Therefore, the Supreme Court must formulate conceptual approaches and methods of using European standards by courts, to elaborate recommendations on the correct and equitable application by them of the rules of the Convention and the practices of the ECHR in the administration of justice.

***Keywords:** law, source of law, judicial proceedings, administrative proceedings, source of law in administrative proceedings, judicial decision, judicial practice, judicial precedent.*

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: Монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 380 с.
2. Ільков В.В. Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Форум права. 2016. № 5. С. 48-52. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_10.pdf.
3. Ільков В.В. Загальнотеоретичні підходи до розуміння джерел права як основа дослідження проблем джерел права в адміністративному судочинстві // Журнал східноєвропейського права. 2017. № 35. С. 15-21. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/01/ilkov_35.pdf.
4. Ільков В.В. Методи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Форум права. 2017. № 1. С. 60-63. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_12.pdf.
5. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: сучасні підходи до розуміння в науці адміністративного права // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 87-89. URL: http://lsej.org.ua/1_2017/23.pdf.
6. Ільков В.В. Властивості джерел права в адміністративному судочинстві // Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 182-184. URL: http://www.pap.in.ua/6_2016/53.pdf.
7. Ільков В.В. Практика застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань // Європейські перспективи. 2012. № 3 ч. 1. С. 39-47.
8. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. № 3. С. 14-23.
9. Ільков В.В. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні // Наше право. 2014. № 5. С. 60-70.

10. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України під час розгляду окремих справ з податкових правовідносин // Європейські перспективи. 2014. № 10. С. 51-59.

11. Ільков В.В. Реалізація кодифікації джерел адміністративного права // Право.UA. 2015. № 1. С. 53-58.

12. Ільков В.В. Применение источников права в административном судопроизводстве Украины при рассмотрении дел по обеспечению трудоустройства инвалидов // Європейські перспективи. 2015. № 5. С. 64-70.

13. Ільков В.В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення конституційної реформи в Україні // Право.UA. 2015. № 3. С. 194-198.

14. Ільков В.В. Застосування міжнародно-правових актів як джерел адміністративно-процесуального права щодо виконання судових доручень судів України // Право і Безпека. 2015. № 4 (59). С. 31-36.

15. Ільков В.В. Застосування джерел адміністративно-процесуального права Республіки Польща та можливості використання цього досвіду під час здійснення судово-правової реформи в Україні // Слово Національної школи суддів України. 2016. № 2. С. 73-84.

16. Ільков В.В. Види джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник публічного та приватного права: збірник наукових праць. 2016. № 6. Т. 1. С. 207-210.

17. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві теоретико-правова характеристика // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2016. № 24. С. 58-60.

18. Ільков В.В. Поняття джерел права в адміністративному судочинстві // Право і суспільство. 2017. № 2. С. 95-101.

19. Ільков В.В. Сутнісна характеристика джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 139-144.

20. Ільков В.В. Система джерел права в адміністративному

судочинстві // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 2. С. 27-34.

21. Ільков В.В. Судова практика як джерело права в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 1. С. 94-104.

22. Ільков В.В. Практика європейського суду з прав людини як джерело права у адміністративному судочинстві: загальні засади // Наше право. 2017. № 2. С. 83-89.

23. Ільков В.В. Загальна характеристика судового прецеденту в адміністративному судочинстві // Юридичний вісник. 2017. № 1. С. 128-132.

24. Ільков В.В. Розгляд земельних спорів та застосування джерел права у адміністративному судочинстві // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2016. № 6. С. 49-52.

Статті у зарубіжних періодичних наукових виданнях:

25. Ільков В.В. Источники права административного судопроизводства Германии и судебная реформа в Украине // Legea și viața (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2016. № 12/3 (300). С. 30-33.

26. Ільков В.В. Доктринальные подходы к пониманию источников права в административном судопроизводстве Украины // Legea și viața (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2017. № 2/2 (302). С. 38-40.

27. Ільков В.В. Формування методологічної основи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2017. № 2. С. 74-76.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: актуальна проблема науки адміністративного права // International Scientific-Practical Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, Jan.y 27-28, 2017. Sandomierz. S. 116-120.

29. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві поняття та особливі ознаки // Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 лютого 2017 р.). С. 34-36.

30. Ilkov V. The use of source of law in administrative judgment during the land trial // Наука і техніка: перспективи XXI століття: Міжвузівська науково-практична конф. молодих вчених (Дніпро, ДВНЗ «ПДАБА», 31 березня 2017 р.): матеріали / упорядн.: Л.А Кім, А.О. Плахтій. Д.: ДВНЗ «ПДАБА», 2017. С. 192-194.

31. Ільков В.В. Кодифікації джерел адміністративного та адміністративно-процесуального права України // Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС та 25-річчю ВГО «Асоціація українських правників». 2016. С. 80-83.

32. Ільков В.В. Застосування джерел права щодо справляння судового збору при розгляді адміністративних справ // Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedecko-prakticka konferencia «Priority a strategie pre rozvoj pravnej vedy vo svete vedy» Sládkovičovo, Slovenská republika, 28-29 októbra 2016 r., FAKULTA PRÁVA JANKA JESENSKÉHO, VYSOKÁ ŠKOLA DANUBIUS, Sládkovičovo, 2016, s. 126-129.

33. Ільков В.В. Системний підхід у дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару (Дніпро, 9 груд. 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 58-59.

34. Ільков В.В. Правова природа джерел права в адміністративному судочинстві // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.). Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2012. С. 24-26.

35. Ільков В.В. Поняття та місце джерел права в адміністративному судочинстві // Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали

наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2014 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр.справ, 2015. С. 92-94.

36. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації: тези доповідей II міжнародної науково-практ. конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Ковалю, м. Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 139-143.

37. Ільков В.В. Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи в Україні // Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні», м. Київ, 1-2 жовтня 2015 року. К., 2015. С. 109-114.

38. Ільков В.В. Шляхи покращення джерел адміністративно-процесуального права під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства // Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 груд. 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. С. 90-93.

39. Ільков В.В. Кодекс адміністративного судочинства як джерело права // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2016 р.) / МВС України, МОН України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 108-110.

ЗМІСТ

ВСТУП	27	
Розділ 1. СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА ДОСЛІДЖЕННЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ		41
1.1. Методологічна основа дослідження джерел права в адміністративному судочинстві	41	
1.2. Стан наукової розробки джерел права в адміністративному судочинстві	59	
Висновки до розділу 1	76	
Розділ 2. ДЖЕРЕЛА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ		79
2.1. Теоретико-правові підходи до розуміння джерел права в адміністративному судочинстві	79	
2.2. Система джерел права в адміністративному судочинстві	100	
2.3. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та їх вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві	129	
2.4. Зарубіжний досвід застосування джерел права в адміністративній юстиції інших країн	167	
Висновки до розділу 2	192	
Розділ 3. ХАРАКТЕРИСТИКА ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ		196
3.1. Конституція України як джерело права в адміністративному судочинстві	196	

3.2. Міжнародний договір як джерело права в адміністративному судочинстві	223
3.3. Законодавчі акти України як джерела права в адміністративному судочинстві	245
3.4. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела права в адміністративному судочинстві України	265
3.5. Особливості застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів, як джерел права при вирішенні окремих видів публічно-правових спорів	279
Висновки до розділу 3	329
Розділ 4. СУДОВА ПРАКТИКА В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	333
4.1. Загальна характеристика судової практики та судового прецеденту як джерел права в адміністративному судочинстві	333
4.2. Судова акти як джерела права в адміністративному судочинстві	355
4.3. Практика Європейського суду з прав людини як джерело права в адміністративному судочинстві: загальні засади	389
Висновки до розділу 4	401
ВИСНОВКИ	406
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	420
ДОДАТКИ	462

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Соціально-політичні зміни, що відбуваються у державі, нові пріоритети судоустрою та судочинства обумовлюють потребу перегляду традиційних та усталених моделей розуміння багатьох правових явищ і категорій. Процеси, викликані глобалізацією, інтернаціоналізацією права, уніфікацією вітчизняного законодавства із законодавством країн Ради Європи, Європейського Союзу, реформуванням судочинства та судоустрою зумовлюють перегляд традиційних уявлень про право та його джерела, у тому числі й джерела права в адміністративному судочинстві.

Черговим поштовхом до перегляду теоретичних уявлень про джерела права в адміністративному судочинстві стало прийняття 02 червня 2016 року нової редакції Закону України «Про судоустрій та статус суддів», внаслідок чого ліквідовано Вищі спеціалізовані суди, а Верховний Суд набув статусу касаційного суду у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом, а окремі його рішення, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, стали обов'язковими для суду та всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Разом з тим необхідність ретельного вивчення джерел права в адміністративному судочинстві зазначеними обставинами не обмежується.

Як предмет наукових пошуків джерела права завжди привертали пильну увагу науковців, дослідження яких стали рушійною силою становлення поглядів на розуміння їх сутності та видів, місця в правовій системі тощо. У даному аспекті необхідно згадати відомих науковців, напрацювання яких у галузі теорії права заклали фундамент сучасного розуміння сутності джерел права, а саме праці: С.С. Алексеєва,

М.Г. Александрова, В.К. Бабаєва, В.М. Баранова, Б.Я. Бляхмана, О.Б. Венгерова, Г.В. Варданянца, С.Л. Зівса, Д.А. Керимова, С.Ф. Кечекьяна, В.М. Корельського, Д.Д. Коссе, М.І. Матузова, В.С. Нерсесянца, О.В. Малько, Г.І. Петрова, В.Д. Перевалова, О.С. Родіонова, Ю.О. Тихомирова, О.П. Шебанова, Г.Ф. Шершеневича, А.Ф. Шебанова, Е.С. Шамсумова, Л.С. Явича та інших.

Проблематика сутності та системи джерел права, особливості їх застосування були і залишаються предметами наукових досліджень багатьох вітчизняних вчених різних галузей правової гносеології: В.Д. Бабкіна, О.О. Бандурки, С.Д. Гусарєва, В.С. Журавського, О.В. Зайчука, А.П. Зайця, М.І. Козюбри, В.В. Комарова, А.М. Ключко, Л.А. Луць, М.В. Мазура, О.Г. Мурашина, П.О. Недбайла, Ю.М. Оборотова, Н.М. Оніщенко, М.П. Орзіха, О.В. Петришина, Л.В. Петрової, П.М. Рабіновича, В.М. Селіванова, О.Л. Соколенко, В.Ф. Сіренка, О.Ф. Скакун, В.Ю. Стеценко, Ю.М. Тодики, В.Я. Тація, Р.Б. Тополевського, В.М. Шаповала, Ю.С. Шемшученка, О.І. Ющика та інших. Очевидно, що без проведення ними фундаментальних досліджень теоретичних проблем щодо змісту джерел права вітчизняної правової системи, їх видів, взаємозв'язків тощо неможливо було б здійснити якісний прорив у справі становлення сучасного розуміння на природу джерел права в адміністративному судочинстві.

У сучасній науці адміністративного права за останні роки різні аспекти правової природи джерел права на сторінках своїх праць досліджували такі вчені, як: В.Б. Аверьянов, О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, І.П. Голосніченко, О.В. Константій, Л.В. Коваль, О.В. Кузьменко, В.К. Колпаков, Т.Є. Кагановська, Т.О. Коломоєць, Р.А. Калюжний, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник, О.М. Нечитайло, В.Я. Настюк, В.І. Олефір, О.М. Пасенюк, О.П. Рябченко, В.В. Сокурєнко, М.І. Смокович, С.Г. Стеценко, М.М. Тищенко, М.І. Цуркан, Х.П. Ярмакі та ін.

Визнаючи досягнення цих та інших вчених, зазначимо, що дослідження

джерел адміністративного права більшість науковців веде на сторінках підручників та навчальних посібників, де розкриваються відповідні поняття та система, без приділення суттєвої критичної уваги вивченню сутності, значення, взаємовпливу джерел адміністративного права з іншими правовими явищами. Ця обставина має важливе значення, оскільки перешкоджає цілісному усвідомленню всієї сукупності джерел сучасного адміністративного права, у тому числі й адміністративного судочинства.

Окремі види джерел права за останні роки були предметом досліджень вчених-теоретиків права Б.В. Малишева, Н.А. Гураленко, Д.В. Кухнюк та Н.М. Пархоменко, Н.С. Хомюк, які у своїх дисертаційних дослідженнях проаналізували роль та значення судового прецеденту в правовій системі держави, зокрема в системі джерел права. Так, С.О. Черновол дослідила нормативно-правовий договір як джерело права. У монографії М.В. Кармаліти розкрито сутність правової доктрини як джерела права.

Джерела права на монографічному рівні вивчалися представниками цивілістичної (Н.І. Химчук «Джерела цивільного права», 2011 р.) та кримінально-процесуальної (О.М. Дроздов «Джерела кримінально-процесуального права», 2004 р.) науки, трудового права (О.М. Ярошенко «Джерела трудового права», 2007 р.).

Необхідно вказати, що сьогодні комплексних монографічних досліджень, присвячених проблематиці джерел адміністративного права, не проводилося, хоча в цьому аспекті слід віддати належне роботі О.В. Константія «Джерела адміністративного права України» (2005 р.). Поряд з цим дана робота хоча й має важливе теоретичне значення, однак її окремі положення, у зв'язку з процесами реформування судоустрою та судочинства в Україні, могли втратити практичне значення у зв'язку з виникненням та набуттям актуальності нових джерел права – судової практики та судового прецеденту. Слід зазначити, що, враховуючи важливе теоретичне значення цієї роботи, проблематика джерел права в адміністративному судочинстві в ній не розглядалася. Заслуговує на увагу

дослідження А.В. Журавльова «Судові прецеденти в адміністративному судочинстві» (2017 р.). Враховуючи наукові цінності цікавих висновків, зробленими автором, слід зазначити, що комплексно проблематика джерел права в адміністративному судочинстві в ній розглядалась у неповному обсязі.

Враховуючи наукову цінність досліджень, які присвячені джерелам права, слід відзначити певну фрагментарність, неповний аналіз системності та цілісності щодо розуміння адміністративістами значення та сутності джерел права в адміністративному судочинстві внаслідок здійснення судово-правової реформи в Україні. Підходи окремих дослідників до вивчення джерел права, як правило, зводяться до визначення їх переліку, без приділення уваги дослідженню міждисциплінарності та багатоаспектності змісту категорії «джерела права в адміністративному судочинстві». Не всі аспекти цього правового інституту знайшли своє висвітлення у юридичній літературі. Деякі з них не були опрацьовані вченими (наприклад, джерела права в адміністративному судочинстві, особливості їх застосування адміністративними судами) або ж проаналізовані фрагментарно (судова практика та судовий прецедент в адміністративному судочинстві); дослідження інших вчених стали менш актуальними і не відповідають сучасним суспільно-політичним реаліям та внесеним змінам до положень чинного законодавства України, яке врегульовує процесуальну діяльність суддів.

Такий стан справ призводить до того, що в сучасній науці адміністративного права не розроблено та не запропоновано теоретичних знань про джерела права в адміністративному судочинстві, їх сутність та зміст, ієрархічну побудову, не розроблено понятійно-категоріальний апарат, що розкриває базові характеристики джерел права в адміністративному судочинстві, тощо. Одним з дискусійних є питання щодо місця та ролі судової практики та судового прецеденту в системі джерел права в адміністративному судочинстві. У більшості наукових праць судова практика

як джерело права не визнається. І це незважаючи на те, що з прийняттям у новій редакції таких важливих для здійснення судочинства законодавчих актів, як Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та у майбутньому нового Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС України), фактично офіційно закріплено судову практику та судовий прецедент джерелом права в адміністративному судочинстві.

З огляду на викладені обставини стає очевидною актуальність дослідження джерел права в адміністративному судочинстві.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами. Дисертаційне дослідження виконано у межах науково-дослідної теми Харківського національного університету внутрішніх справ «Законотворча та законодавча діяльність в Україні» (номер державної реєстрації 0113U008189), «Реалізація та удосконалення адміністративного законодавства України» (номер державної реєстрації 0113U008197), «Правоохоронна функція української держави» (номер державної реєстрації 0113U008192), а також у межах тем науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт Харківського національного університету внутрішніх справ на 2014-2018 рр.

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційного дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу чинного законодавства України, міжнародних актів, практики їх застосування, узагальнення сучасних наукових вітчизняних та зарубіжних праць обґрунтувати концептуальні засади вітчизняної теорії джерел права в адміністративному судочинстві, висвітлити особливості реалізації останніх в адміністративному судочинстві та визначити напрямки подальшого розвитку.

Для досягнення поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні *завдання*:

- обґрунтувати методологічні підходи до дослідження джерел права в адміністративному судочинстві;
- узагальнити теоретичні підходи з приводу визначення правової

природи джерел права в адміністративному судочинстві;

- сформулювати поняття джерел права в адміністративному судочинстві та висвітлити їх властивості;

- висвітлити сучасну систему джерел права в адміністративному судочинстві України, особливості окремих її елементів, з'ясувати їх взаємозв'язки і взаємозалежності;

- з'ясувати правову природу справ адміністративної юрисдикції та їх вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві;

- на підставі аналізу зарубіжного досвіду застосування джерел права в адміністративній юстиції інших країн визначити можливості його імплементації у вітчизняне законодавство;

- охарактеризувати Конституцію України як джерело права в адміністративному судочинстві та висвітлити особливості застосування її положень в адміністративному судочинстві;

- з'ясувати особливості застосування міжнародних договорів як джерел права в адміністративному судочинстві України;

- здійснити науковий аналіз законодавчих актів України як джерел права в адміністративному судочинстві;

- розкрити зміст підзаконних нормативно-правових актів як джерел права в адміністративному судочинстві;

- висвітлити застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів як джерел права при вирішенні окремих видів публічно-правових спорів;

- з'ясувати юридичну природу судової практики, судового рішення та судового прецеденту в адміністративному судочинстві й вирішити питання щодо можливості їх віднесення до джерел права;

- здійснити науковий аналіз судових актів та висвітлити особливості їх застосування як джерел права в адміністративному судочинстві;

- з'ясувати властивості рішень Європейського суду з прав людини як джерела права та висвітлити особливості їх застосування в

адміністративному судочинстві.

Об'єктом дослідження є правові відносини, пов'язані із формуванням та застосуванням джерел права в адміністративному судочинстві.

Предметом дослідження є джерела права в адміністративному судочинстві.

Методи дослідження. Методологічним підґрунтям дослідження стали наукові методи, використання яких дозволило забезпечити достовірність знань, вирішення поставлених цілей та завдань, обґрунтувати висновки та запропонувати рекомендації. Методологічною основою дослідження став *метод діалектичного матеріалізму*, використання якого дозволило скласти цілісну систему уявлень про формування та перспективи розвитку джерел права в адміністративному судочинстві. *Системно-структурний метод* дозволив отримати уявлення про джерела права в адміністративному судочинстві як про систему, пізнати системні зв'язки між кожним елементом, їх взаємовплив та взаємопов'язаність (підрозділи 1.1, 2.1 та 2.2). *Логіко-семантичний метод* використано при встановленні логіко-методологічних засад побудови понять «джерела права в адміністративному судочинстві», «система джерел права в адміністративному судочинстві», «судова практика», «судовий прецедент» та інших визначень, сформульованих у дослідженні (розділи 2 та 4). Використання *аналогії* дозволило порівняти властивості джерел права в адміністративному судочинстві з подібними якостями джерел права в інших видах юридичного процесу, вивчити особливості їх застосування. *Компаративний метод та метод аналізу* надав можливість комплексно проаналізувати положення Конституції України, КАС України, інших процесуальних кодексів України, міжнародних правових актів, правових актів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів України, рішень Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ), судову практику та процесуальне законодавство інших країн (розділи 2-4). *Формально-юридичний метод* дозволив усебічно окреслити види джерел права в

адміністративному судочинстві, а також визначити напрями вдосконалення законодавства щодо їх застосування (розділи 2-4). *Методи емпіричного дослідження* (спостереження, порівняння, опитування, вивчення документів тощо) дозволили отримати найбільш достовірну інформацію щодо особливостей застосування джерела права в адміністративному судочинстві при розгляді публічно-правових спорів (підрозділ 1.1, розділи 3-4).

Нормативну основу дослідження становить Конституція України, КАС України, Кримінальний, Цивільний та Господарський процесуальні кодекси України, рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів України, міжнародні правові акти, а також законодавство зарубіжних країн (Німеччина, Угорщина, Польща, Франція).

Емпіричну базу дослідження становлять: узагальнення судової практики адміністративних судів за 2011-2017 роки; узагальнення практики Верховного Суду України за 2011-2017 роки; практика ЄСПЛ; судова практика Конституційного Суду України.

Наукова новизна отриманих результатів визначається тим, що робота є першою спробою на монографічному рівні обґрунтувати доктринальний підхід до розуміння джерел права в адміністративному судочинстві і на цій основі запропонувати концепцію вітчизняної теорії джерел права в адміністративному судочинстві та висвітлити особливості реалізації останніх в адміністративному судочинстві. У результаті проведеного дослідження отримано нові знання, сформульовано низку наукових положень і висновків, які дозволили сформулювати нові наукові та практичні підходи із досліджуваних питань, що мають важливе значення не лише для теорії адміністративного права, але й для правозастосовної діяльності.

Основні наукові положення, які виносяться на захист:

- дослідницькі висновки щодо поліструктурності джерел права в адміністративному судочинстві дозволили сформулювати поняття «джерела права в адміністративному судочинстві», обґрунтувати їх види та ієрархічну

побудову в сучасній правовій системі України, вивчити властивості та роль кожного з них в адміністративному судочинстві;

- запропоновано науково обґрунтовану модель джерел права в адміністративному судочинстві, яка включає в себе такі складові: 1) Конституцію України; 2) міжнародні договори; 3) закони України; 4) підзаконні правові акти; 5) судові рішення: ЄСПЛ, Конституційного Суду України, постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права (з прийняттям нової редакції КАС України – рішення Верховного Суду у типовій чи зразковій справі); 6) судові акти вітчизняних судів – постанови Пленуму Верховного Суду України, Пленумів Вищих спеціалізованих судів, листи та узагальнення Верховного Суду України, Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, в яких надається тлумачення норм права та висновки щодо їх застосування;

- визначено роль та місце судової практики в системі джерел права в адміністративному судочинстві. Обґрунтовується, що судовою практикою тлумачаться та створюються певні правоположення, які за своєю суттю і є джерелами права в адміністративному судочинстві. Для того щоб дані правоположення суд використовував як джерело права, вони повинні мати такі властивості: 1) містити юридичні норми, які мають особливі ознаки нормативності; 2) бути обов'язковими для виконання судами і суб'єктами владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт; 3) мати приписи, які містять висновки щодо застосування норм права;

- сформульовано авторське визначення поняття «судовий прецедент в адміністративному судочинстві» як результату правотворчої діяльності Верховного Суду, який містить обов'язкове правоположення, що конкретизує, доповнює чи заміняє нормативне регулювання адміністративно-правових відносин, є обов'язковим для адміністративного суду та суб'єктів владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт;

- обґрунтовано, що судовий прецедент в адміністративному судочинстві об'єктивується у висновках щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, а з прийняттям нової редакції КАС України – у судових рішеннях Верховного Суду, прийнятих у типовій та зразковій справі. Судові рішення Конституційного Суду України та ЄСПЛ є різновидом судового прецеденту, є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів права і мають ознаку нормативності;

- обґрунтовано необхідність реалізації принципу захисту прав, свобод та інтересів судом у випадку виявлення порушень з боку держави – навіть у випадку, коли позовні вимоги не звернуті до такого порушення;

- теоретичні поняття «система джерел права в адміністративному судочинстві», «судова практика в адміністративному судочинстві», «нормативно-правовий припис» та інші;

- критерії класифікації джерел права в адміністративному судочинстві, а саме: 1) за ієрархією; 2) за суб'єктами видання; 3) за предметом регулювання; 4) за юридичною силою; 5) за дією й колом осіб; 6) за формою; 7) за змістом; 8) за часом дії;

- підходи до розуміння важливості посилення ролі судового тлумачення норм права з огляду на чисельні існуючі колізії у нормах вітчизняного законодавства. Одним зі способів цього має стати впровадження в законодавство інституту зразкових та типових справ;

- теоретичні підходи, що постанови Верховного Суду України, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, мають ознаки нормативності та повинні застосовуватись відповідними суб'єктами владних повноважень;

- наукове розуміння ролі та значення підзаконних правових актів у формуванні адміністративного процесуального законодавства та їх властивостей як джерел права в адміністративному судочинстві України (з'ясовано систему, визначено особливості різних видів цих актів та межі їх дії);

- теоретичні підходи до розуміння правової природи різних актів судової влади як джерел права в адміністративному судочинстві. Доведено, що постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, Постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України, листи та узагальнення судової практики є джерелами права в адміністративному судочинстві;

- обґрунтування необхідності запозичення відповідного зарубіжного досвіду у вітчизняне законодавство стосовно посилення ролі Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики шляхом наділення його повноваженнями розглядати спори про компетенцію, приймати зразкові судові рішення у спорах, що виникають з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги;

- теоретичні уявлення стосовно місця та ролі Конституції України як закону, який має найвищу юридичну силу, в системі джерел права в адміністративному судочинстві України. Конституція України: визначає ієрархію системи джерел права в адміністративному судочинстві; встановлює основні засади адміністративного судочинства та створює основу процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу; містить норми прямої дії, що в свою чергу спрямовує адміністративні суди формувати правові позиції у чіткій відповідності із буквою Конституції України та рішеннями Конституційного Суду України;

- обґрунтування доцільності: 1) доповнення Закону України «Про міжнародні договори України» окремою главою, яка мала б регулювати проблемні питання дії міжнародних договорів на території України, а саме питання порядку визначення наявності юридичної колізії між нормами чинного міжнародного договору й національного права; 2) внесення змін до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», якими у випадку невиконання нормативу щодо створення робочих місць та працевлаштування інвалідів для підприємства встановити обов'язковий

платіж, а не адміністративно-господарські санкції; 3) прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», у якому слід законодавчо закріпити не тільки ієрархію їх системи, але й положення про вирішення колізій правових норм; 4) розмежування адміністративної, господарської та цивільної юрисдикцій виходячи з реалізації принципу суб'єктності у правовідносинах;

- опрацювання проблемних питань застосування практики Європейського суду України як джерел права в адміністративному судочинстві;

- дослідження властивостей судових рішень Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Верховного Суду як джерел права в адміністративному судочинстві.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані та обґрунтовані в дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані у:

- *законодавчій діяльності* – для підготовки і вдосконалення адміністративно-процесуального законодавства. У результаті проведеного дослідження сформульовано пропозиції щодо внесення змін та доповнень КАС України (довідка про впровадження результатів дослідження Комітету Верховної Ради України з питань правової політики та правосуддя від 17.01.2017 № 17-01);

- *практичній діяльності* – для удосконалення діяльності суддів при розгляді та вирішенні адміністративних справ (акт впровадження результатів дослідження у Дніпропетровському апеляційному адміністративному суді від 27.02.2017 № 01/602/17);

- *освітній діяльності* – при підготовці відповідних програм, лекцій та інших навчально-методичних матеріалів, а також при викладанні навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Адміністративний процес», «Адміністративне судочинство» (акт впровадження у навчальний процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від

23.05.2017);

– *науковій діяльності* – для подальшого розроблення теоретико-правових проблем щодо правової природи джерел права та застосування їх в адміністративному судочинстві, а також при підготовці відповідних розділів підручників, навчальних посібників, методичних матеріалів (акт впровадження в наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 23.05.2017).

Апробація матеріалів дисертації. Наукові положення, основні результати дослідження та їх практичне застосування обговорювалися на науково-практичних конференціях і семінарах: «Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права» (Одеса, 30 листопада 2012 р.); «Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук. семінару, присвяченого 50-річчю ДДУВС» (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2014 р.); «Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації» (м. Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р.); «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні» (м. Київ, 1-2 жовтня 2015 р.); «Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах» (м. Харків, 18 грудня 2015 р.); «Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування» (м. Дніпро, 2016 р.); «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми» (м. Харків, 25 листопада 2016 р.); «Priority a stratégia pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy» (Sládkovičovo, Slovenská republika, 28-29 oktobra 2016 r.); «Наука і техніка: перспективи XXI століття» (Дніпро, 31 березня 2017 р.); «Системний підхід у дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві» (Дніпро, 9 груд. 2016 р.); «International Scientific-Practical Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine» (Sandomierz, Poland, January 27-28, 2017 r.), «Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства» (м. Харків,

17-18 лютого 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається із основної частини (вступ, чотири розділи, які містять чотирнадцять підрозділів, висновків), списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 478 сторінок, з яких 393 сторінки основного тексту. Список використаних джерел складається із 384-х найменувань і займає 42 сторінки, 2 додатки розміщено на 17-и сторінках.

Розділ 1
СТУПІНЬ НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ТА МЕТОДОЛОГІЧНА ОСНОВА
ДОСЛІДЖЕННЯ ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ
СУДОЧИНСТВІ

1.1. Методологічна основа дослідження джерел права в адміністративному судочинстві

У правовій системі України спостерігаються численні зміни, у тому числі пов'язані зі зміною ролі джерел права в адміністративному судочинстві, їх видів та структури. Процеси глобалізації, інтернаціоналізації права, вступ до Ради Європи, уніфікації вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу призвели до того, що якщо раніше традиційними джерелами права в адміністративному судочинстві вважалися закон, підзаконні нормативно-правові акти, тобто все зводилося до джерел законодавства, то зараз цей перелік поповнився положеннями та нормами міжнародних договорів, практикою ЄСПЛ. З прийняттям нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус судів», змін, пов'язаних з прийняттям нової редакції Кодексу адміністративного судочинства України, судова практика, судові рішення та судовий прецедент стають повноцінними різновидами джерел права в адміністративному судочинстві. Разом з тим, визнання джерелами права в адміністративному судочинстві «нових» джерел не призвело ані до стабілізації правового регулювання публічно-правових відносин, ані до формування єдності судової практики, пов'язаної з розглядом адміністративних справ.

Відповідно потребують системного аналізу зміни в системі джерел права в адміністративному судочинстві з метою встановлення їх значення для потреб і формування єдності судової практики, а також для подальшого

визначення шляхів розвитку національної системи джерел права. Аналіз структурних змін в системі джерел права в адміністративному судочинстві дозволить визначити їх вплив на механізм правозастосування, виявити основні тенденції розвитку останнього.

Результати дослідження джерел права в адміністративному судочинстві напряду залежать від здобутків філософії права, теорії держави та права.

Для формування теорії джерел права в адміністративному судочинстві потрібне глибоке проникнення в їх сутність, визначення їх основних властивостей, виявлення і пояснення існуючих закономірностей їх функціонування [318]. Джерело права є не тільки поняттям теорії держави та права, але й галузевим визначенням. Як адміністративно-правове явище джерела права в адміністративному судочинстві мають свою юридичну природу, структуру, місце і роль в правовій системі, серед інших правових категорій. Тому ґрунтовність дослідження джерел права в адміністративному судочинстві залежить від багатьох чинників, одним із яких є вибір шляхів дослідження, тобто наукових підходів та інструментарію. Мова йде про методологію дослідження джерел права в адміністративному судочинстві.

Методологія посідає визначальне місце у процесі дослідження будь-якої наукової проблеми, адже відіграє фундаментальну роль у пізнанні та характері досліджуваного питання, визначає тенденції розвитку тематики, механізм розкриття її змісту [178, с. 21]. Вибір методологічної основи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві залежить від особливостей об'єкта пізнання – права, а точніше спектру суспільних відносин, які воно регулює, обраної теми роботи і дозволяє розкрити сутність, зміст та правову природу досліджуваних у дисертації понять та явищ правової дійсності.

Питанням методології дослідження, аналізу методології сучасної юридичної науки і наукових досліджень присвятили свої праці як теоретики права: Л. В. Петрова, М. В. Костицький, Ю. С. Шемшученко, Н. М. Оніщенко, П. М. Рабинович, С. Д. Гусарев, І. І. Котюк, О. Д. Крупчан,

М. С. Кельман, М. В. Костицький, А. Я. Баскаков, В. А. Журавель, В. Л. Чуйко, І. А. Маркіна, О. М. Гетьман, В. І. Поклад, І. С. Кривцова та ін., так і вчені різних галузей юридичних наук, що приділяли увагу методології дослідження правових явищ та процесів: О. М. Бандурка, О. М. Джужа, А. І. Дришлюк, Р. А. Калюжний, М. І. Смокович, В. В. Сокурєнко, М. М. Чабаненко та ін. У наукових працях цих вчених по-різному висвітлюється проблематика методології та методів наукового дослідження, а також по-різному окреслюється науковий інструментарій вивчення тих чи інших правових явищ. Поряд з цим, праці цих та інших правників є значним підґрунтям для висвітлення методологічних основ нашого дослідження.

Методоло́гія (від грецьк. *μεθοδολογία* – вчення про способи; від давньогрецьк. *μέθοδος* з *μέθ* + *οδος*, букв. «шлях услід за чим-небудь», і давньогрецьк. *λόγος* – думка, причина; вчення про систему понять і їх стосунків) – система базисних принципів, методів, методик способів і засобів їх реалізації в організації і побудові науково-практичної діяльності людей [41].

Досліджуючи співвідношення понять методологія, методика та методи дослідження М. В. Костицький робить висновок, що методика – це вчення про сукупність прийомів, способів і організацію застосування методів наукового пізнання. Іншими словами, методика – технологія наукового пізнання, що здійснюється з допомогою певних методів. Тобто, є метод, методика й методологія. Вони, з одного боку, перебувають в ієрархічному зв'язку, з іншого – можуть існувати доволі автономно. Так, наприклад, метод спостереження може застосовуватися в більшості наук, незважаючи на те, що він, на мій погляд, найбільше пов'язаний з позитивістською методологією, емпіризмом. Тобто, щоб спостерігати за природою, соціумом, процесами і явищами, у них не обов'язково себе позиціонувати як позитивіста чи емпіриста. Методологія – це вчення, цілісна теорія з поняттями й категоріями, світогляд, через призму яких і здійснюється пізнання за допомогою методів у відповідності з технологією їх застосування –

методикою [158, с. 6].

Звідси випливає, що метод – це спосіб пізнання та практичного перетворення реальної дійсності, система прийомів та принципів, що регулює практичну та пізнавальну діяльність людей (суб'єктів). Основна функція методу полягає у внутрішній організації і регулюванні процесу пізнання або практичного перетворення того чи іншого об'єкта. Якщо метод обрано вірно, то він дисциплінує пошук істини, дозволяє рухатися коротким шляхом, економлячи сили та час. Сукупність та порядок застосування методів, які використовуються у дослідженні, є методикою наукового пізнання [198, с. 21].

Отже, методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві є широким, збірним поняттям, яке включає в себе категорії світогляду, через призму яких і здійснюється пізнання та методи дослідження. Завдяки обраній нами методології дослідження джерел права в адміністративному судочинстві можна буде отримати достовірні та науково обґрунтовані результати, зробити обґрунтовані та об'єктивні висновки, викласти своє бачення сутності та системи джерел права в адміністративному судочинстві, сформулювати науково обґрунтовані визначення понять, і, врешті-решт, вирішити наукову проблему, змістом якої є формулювання концептуальних основ системи джерел права в адміністративному судочинстві.

При розробці методологічних засад джерел права в адміністративному судочинстві, як зазначалося вище, слід звернути увагу на об'єкт дослідження – суспільно-правові відносини пов'язані з діяльністю адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим КАС України. У зв'язку з цим, методологічний інструментарій може бути традиційним в одних випадках і інноваційним в інших.

Традиційним в нашому дослідженні є обрання діалектики, як основного світоглядного методу дослідження джерел права в адміністративному

судочинстві, адже використання його дає можливість акцентувати увагу не тільки на виявленні особливостей і визначенні поняття джерело права в адміністративному судочинстві, але й висвітлити зв'язки досліджуваного нами явища з іншими інститутами та процесами.

Можна констатувати той факт, що сьогодні у більшості наукових досліджень матеріалістичну діалектику розглядають як єдину загальну методологію юридичної науки. І це не випадково, діалектика може і повинна застосовуватися у пізнанні будь-яких сфер дійсності, у тому числі і при дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві, адже діалектика – це логічна теорія, яка через застосування своїх категорій дає адекватне уявлення про рух, зміну в процесі буття, розкриває зв'язки предметів і явищ в об'єктивній реальності.

Такі категорії діалектики як форма і зміст, загальне і особливе, кількість та якість перебувають у єдності та взаємодії, дозволяють всебічно дослідити джерела права в адміністративному судочинстві і надати обґрунтовані висновки.

Правову категорію «джерело права» використовують для того, щоб відобразити істинне знання про правову сферу суспільного життя, а категорія «форма права» виступає як взірць, державний масштаб поведінки людей та оцінки їх вчинків. Формулювання концептуальних засад джерел права передбачає також аналіз співвідношення понять «правова форма», «форма права», «джерело права в адміністративному судочинстві». Поняття «правова форма» є загальним відображенням об'єктивного зв'язку права і явищ, на які воно впливає, визначення його місця серед інших форм. Поняття «форма права» розглядається як самостійне явище, яке виражається зовні за допомогою певних конкретних засобів [318].

У системі категорій права поняття «джерело права в адміністративному судочинстві» виконує такі функції: дає змогу відмежувати джерела права в адміністративному судочинстві від правових актів індивідуальної дії, звичайв, інших соціальних регуляторів, які такими не є; розкриває місце кожного виду

джерела права в системі джерел права в адміністративному судочинстві; дозволяє розкрити властивості кожного з виду джерела права в адміністративному судочинстві у співвідношенні його юридичної сили з юридичною силою інших джерел права [318].

Поряд з цим, у сучасній філософській літературі вчені здійснюють пошук нової методології, яка, враховуючи діалектику й динамізм процесів глобалізації, змінюється під впливом різних чинників.

Враховуючи вищевикладене, при дослідженні сутності та змісту джерел права в адміністративному судочинстві, виникає питання чи може певна теорія чи вчення, запропоновані філософією права для юриспруденції, використовуватися в межах нашого дослідження, чи можливе поєднання різних теорій та вчень для висвітлення всіх особливостей джерел права в адміністративному судочинстві?

Юридична методологія вирішує завдання вдосконалення і раціоналізації наукової діяльності вчених-юристів, часом виходячи за межі філософії права, хоч і опираючись на розроблені нею світоглядні й загальнометодологічні орієнтири. Водночас, юридична методологія виявляє сутність наукової діяльності в правознавстві, її взаємозв'язки з іншими сферами діяльності, розглядає юридичну науку з позиції практики, соціуму, цивілізації, культури, людини. Теорії і вчення, зазначені вище, мають різний ступінь розробленості й довершеності, широти, охоплюваності, конструктивності, що надає можливість диференціювати методологію на загальнофілософську, загальнонаукову методологію міжгалузевої науки, методологію окремих наук [159].

Людство переступило поріг нового тисячоліття з необхідністю переосмислення багатьох фундаментальних цінностей суспільного життя і здійснення серйозних пошуків гарантій стійкого розвитку і правової регламентації суспільного буття в умовах відносного зникнення кордонів між простором і часом, між людьми і народами та державами. Поняття «глобалізація», «універсалізм», «інтернаціоналізація права», «міжнародний

правопорядок», «наддержавна Конституція» тощо потребують не тільки гносеологічного переосмислення, але й пошуку нової методології пізнання та прогнозування розвитку таких загальносвітових процесів, співставлення основоположних принципів демократичної держави з метою визначити критерії сталого та цивілізованого розвитку, межі міжнародного співробітництва в умовах нової дійсності [198, с. 24].

Оскільки правова система та правові явища є відкритими та нестабільними, на нашу думку перспективним є дослідження джерел права в адміністративному судочинстві з позицій синергетичного підходу. Саме завдяки міждисциплінарному підходу синергетики можна буде повно висвітлити уявлення про всі види джерел права в адміністративному судочинстві, зробити дослідження в ретроспективі, у просторі (вивчити та дослідити джерела права в інших правових системах та обґрунтувати можливості запозичення тих чи інших форм їх застосування), розкрити сутність їх дії та взаємодії у часі та просторі.

Основним законом синергетики є взаємодія двох протилежних сил – той, що створює структури і той, що руйнує останні. Позитивістський підхід до розуміння джерел права в адміністративному судочинстві, що домінує у науці адміністративного права, не дозволяє висвітлити всю їх багатогранність та визнати судову практику джерелом права в адміністративному судочинстві.

Тому завдяки синергетичному підходу до дослідження джерел права в адміністративному судочинстві можна буде вивчити механізми дії судового прецеденту у країнах англосаксонської системи, визначити можливості запозичення їх використання для України, обґрунтувати принципи взаємодії і взаємопроникнення двох правових систем в аспекті існування судової практики та судового прецеденту, як джерел права, скласти цілісне уявлення про судову практику та судовий прецедент [102, с. 51]. І це не випадково, адже сьогодні, як впливає із діючого законодавства, судові рішення (не тільки ЄСПЛ, але й вітчизняних судів) у конкретній справі є регулятором

суспільних відносин. З прийняттям нової редакції КАС України і впровадженні зразкових та типових справ, судова практика та судовий прецедент стають джерелами права в адміністративному судочинстві.

Отже, ми вважаємо, що використання синергетичного підходу при дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві дозволить розглянути та розкрити їх зміст в нетрадиційному аспекті, як складну, відкриту, динамічну систему, розвиток якої відбувається внаслідок певних зовнішніх змін і потреб, прослідити закономірності їх розвитку, що в цілому дозволить вирішити завдання щодо покращення здійснення правосуддя в адміністративних справах при розгляді публічно-правових спорів адміністративними судами.

Варто звернути увагу на ціннісний підхід як спосіб пізнання джерел права в адміністративному судочинстві.

Цей підхід тісно пов'язаний з науково-пізнавальним підходом, який має на меті відкриття законів функціонування об'єкта, підведення різних явищ під загальні поняття. Ціннісний підхід існує об'єктивно та ґрунтується на необхідності отримання двох типів інформації про об'єкт: наукової та ціннісної [66]. Тому вивчення та оцінку джерел права в адміністративному судочинстві необхідно проводити з таких позицій, які знайшли своє законодавче закріплення в основних засадах адміністративного судочинства.

Ціннісний підхід дозволяє розглянути джерела права в адміністративному судочинстві у поєднанні двох факторів – судової практики та законодавства, дослідження яких як самостійних правоутворюючих феноменів є необхідним в сучасних умовах розвитку правової системи. Ціннісний підхід дозволяє дійти висновку, наскільки сучасне адміністративно-процесуальне законодавство відображає інтереси та потреби людини, суспільства та держави, наскільки джерела права в адміністративному судочинстві містять у собі закономірності та тенденції суспільного розвитку.

Ціннісний підхід дозволяє серед джерел права виділити природно-

правові принципи, які покладені в основу всієї правової системи України (ст. ст. 3, 5, 8 Конституції України). Оцінку системи джерел права в адміністративному судочинстві необхідно проводити з позицій таких загальних інтересів і потреб, які знайшли своє законодавче закріплення в загальних засадах адміністративного судочинства та у практиці ЄСПЛ і судовій практиці адміністративних судів.

Застосування ціннісного підходу до дослідження джерел права в адміністративному судочинстві дозволяє констатувати те, що при існуванні колізій правових норм або прогалинах правового регулювання слід виходити із системи цінностей, закладених у Конвенції про основоположні права та свободи та Конституції України.

Згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» та ст. 8 КАС України, шляхом використання практики ЄСПЛ застосовується правило про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням до застосування. З цього погляду показовим є остаточне рішення ЄСПЛ у справі «Щокін проти України», в якому Суд дійшов висновку про порушення прав заявника, гарантованих ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, по-перше, у зв'язку з тим, що положення національного законодавства не були чіткими і узгодженими та, відповідно, не відповідали вимозі «якості» закону і не забезпечували адекватність захисту від свавільного втручання у права та інтереси заявника; по-друге, національними органами не була дотримана вимога законодавства щодо застосування підходу, який був би найбільш сприятливим для заявника, коли у його справі національне законодавство припускало неоднозначне трактування [360].

Прикладом використання ціннісного підходу в дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві є вивчення судових рішень – практики Вищого адміністративного суду України, в яких містяться висновки щодо системи фундаментальних цінностей.

Так, у постанові Вищого адміністративного суду України (далі –

ВАСУ) від 08.06.2017 року у справі № 826/22323/15 про визнання протиправними та КАС України постанов Національного банку, зобов'язання вчинити певні дії ВАСУ прийшов до висновків, що принцип правової визначеності вимагає чіткості, зрозумілості та однозначності правових норм, зокрема, передбачуваності (прогнозованості) законодавчої політики в соціальній сфері та стабільності правових норм. Тож принцип правової визначеності вимагає, щоб правові норми були чіткими й точними, спрямованими на те, щоб забезпечити постійну прогнозованість ситуацій та правовідносин, що виникають. Правозастосовний орган у випадку неточності, недостатньої чіткості, суперечливості норм позитивного права має тлумачити норму на користь невідладного суб'єкта (якщо однією зі сторін спору є представник держави або органу місцевого самоврядування), адже якщо держава нездатна забезпечити видання зрозумілих правил, то саме вона і повинна відповідати за недоліки своєї законодавчої діяльності відповідно до правила пріоритету норми за найбільш сприятливим для особи тлумаченням. Правило пріоритету норми за найбільш сприятливим для особи тлумаченням використовується у публічно-правовій галузі фінансового права, під дію якого підпадає й діяльність Національного банку України у частині здійснення банківського нагляду [229].

Застосування феноменологічного підходу дозволить отримати уявлення про джерела права в адміністративному судочинстві як правовий феномен, «який у поєднанні з моральними принципами та цінностями, правовою спадщиною, принципами гуманізму, верховенства права тощо зумовлює децентралізацію права, зближення природного й позитивного права, сприяє відкритості правових систем» [66].

Тривалий час у теорії права існувало два методологічні підходи до дослідження природи джерел права, які ґрунтувалися на виключно однібічному їх розумінні. Перший з них полягає у прихильності до проголошеного у ХХ столітті позитивістського отожднення права й закону, в аналізі змісту права в повній залежності від державної волі, що зводить

право до наказу держави. Діючі норми права розглядаються як непорушна догма, а завдання юристів зводяться до систематизації і тлумачення численних юридичних норм, створення систем и абстрактних понять, із яких випливає соціальна сутність права. Такий підхід залишає поза увагою розгляд інших джерел (форм) права, в яких втілюється в життя справедливість та гуманність, а також обмежує юридичну науку лише дослідженням догми права. Наслідком цього є недооцінка соціальної природи джерел права. Інший підхід, що полягає у зведенні права виключно до природних прав людини та обґрунтуванні необов'язковості їх відображення у законодавстві, дозволяє стверджувати про наявність системи джерел (форм) права, але запереченні або недооцінці впливу державної влади на правоутворення і правореалізацію. Застосування феноменологічного підходу в дослідженні джерел права дає можливість уявити правову доктрину у вигляді певного правового феномену, який у поєднанні з моральними принципами та цінностями, правовою спадщиною, принципами гуманізму тощо зумовлює децентралізацію права, наближення природного і позитивного права, сприяє відкритості правових систем [131, с. 18].

Складовою методології дослідження джерел права в адміністративному судочинстві є методи наукового дослідження. У структурі загальнонаукової методології найчастіше виділяють три рівні методів наукового пізнання: методи емпіричного дослідження, методи теоретичного дослідження (загальнонаукові) та конкретно-наукові методи (методи міждисциплінарного дослідження) наукового дослідження. Набір цих методів залежить від об'єкту та предмету дослідження.

Забезпечити успішне вирішення пізнавальних і практичних проблем правової природи джерел права в адміністративному судочинстві – головне призначення загальнонаукових та конкретно-наукових методів дослідження.

Виходячи з об'єкту та предмету нашого дослідження, серед загальнонаукових та конкретно-наукових методів автор вважає за доцільне використання таких як абстрагування, аналіз і синтез, індукція і дедукція,

ідеалізація, аналогія, формалізація, моделювання, методи гіпотез і аксіоматичний, системний метод і підхід та інше.

Метод моделювання має велике значення для вивчення внутрішніх і зовнішніх зв'язків об'єкта. За його допомогою вивчаються ті процеси і явища, що не піддаються безпосередньому вивченню. Метод моделювання зарекомендував себе як ефективний засіб виявлення суттєвих ознак явищ та процесів за допомогою моделі (концептуальної, вербальної, математичної, графічної, фізичної тощо) [197]. Для нашого дослідження важливим є те, що моделювання є засобом теоретичного або практичного опосередкованого пізнання, у процесі якого використовується деякий допоміжний об'єкт-модель, що дає в процесі її дослідження нову наукову інформацію про властивості об'єктивного явища або процесу, що цікавлять дослідника [198, с. 42]. Отже, моделювання дозволило сформулювати та запропонувати концептуальну модель сучасної системи джерел права в адміністративному судочинстві.

Аналогія (грец. *analodgia* – відповідність) – це метод наукового пізнання, за допомогою якого досягаються знання про одні предмети чи явища на підставі їх схожості з іншими. Завдяки використанню аналогії робиться пізнання про конкретний об'єкт і переноситься на інший менш досліджений об'єкт, однак схожий з першим за певними суттєвими властивостями та якостями. Завдяки наочності, яка властива методу аналогії, він дає можливість порівняти й вималювати в уяві подібні якості, властивості досліджуваного об'єкта [358, с. 28]. Використання цього методу дозволило авторові порівняти властивості джерел права в адміністративному судочинстві з подібними якостями джерел права в інших видах юридичного процесу, вивчити особливості їх застосування тощо, надати сутнісні характеристики джерел права в адміністративному судочинстві через вивчення загальнотеоретичних понять щодо джерел права, які вироблені теорією права [101, с. 61].

Наступним загальнонауковим методом дослідження джерел права в

адміністративному судочинстві є системно-структурний метод, тому що він дає змогу дослідити джерела права як складне системне утворення, розглянути взаємодію кожного виду джерела права між собою, виявити та вивчити джерела права в адміністративному судочинстві як систему у взаємодії і взаємозв'язку з іншими елементами правової системи та суспільними відносинами.

Системно-структурний метод дослідження джерел права в адміністративному судочинстві дозволив виокремити елементи структурної побудови системи джерел права в адміністративному судочинстві, з'ясувати взаємозв'язок кожного елементу структури з системою джерел права в адміністративному судочинстві в цілому. Завдяки системно-структурному методу вивчення джерел права в адміністративному судочинстві автор отримав розуміння їх властивостей. Дослідження джерел права в адміністративному судочинстві завдяки використанню системно-структурного методу дозволяє пізнати їх системні зв'язки, їх взаємовплив та взаємообумовленість, що, у свою чергу, передбачає покращити уявлення про досліджуване нами правове явище, обґрунтувати пропозиції, пов'язані з вдосконаленням як законодавства, так і судової практики.

Крім того, завдяки цьому методу автор мав змогу дослідити системоутворюючі зв'язки структурних елементів джерел права в адміністративному судочинстві:

- зв'язок між структурними елементами статті КАС України лише в її межах;
- зв'язок між статтею КАС України з іншою статтею чи елементом у межах того чи іншого розділу КАС України;
- зв'язок між статтею КАС України з іншими джерелами права адміністративного судочинства [114, с. 59].

Приступаючи до аналізу конкретно-наукових методів (методів міждисциплінарного дослідження) слід зазначити, що вони у науковій літературі по-різному згруповані, по-різному поіменовані та по-різному

пропонується їх перелік. На нашу думку, у даному дослідженні за основу може бути прийнятий перелік таких конкретно-наукових методів: метод історичний, порівняльного правознавства; герменевтичний.

Порівняльно-правовий метод (метод порівняльного правознавства) призначений для виявлення загальних тенденцій і закономірностей правового розвитку, що притаманні різним галузевим утворенням у межах однієї держави та зафіксували їх прояв у специфічних умовах окремих країн. Порівняльно-правовий метод потребує застосування спеціальних прийомів дослідження, що задаються характером об'єкта, наприклад, нормативним характером права. Цей метод було використано автором для порівняння джерел права в адміністративному судочинстві з нормами права, що складають джерела права в адміністративній юстиції інших країн [146].

Використання вказаного методу щодо джерел права в адміністративному судочинстві надасть змогу отримати науково-обґрунтовані результати при здійсненні порівняльного аналізу джерел права: різних правових систем (англо-американської та романо-германської систем). Важливим в межах нашого дослідження буде вивчення досвіду інших країн щодо використання судової практики як джерела права при розгляді публічно-правових спорів, досвіду судової діяльності вищого судового органу щодо прийняття зразкових та типових справ тощо.

Історико-правовий метод застосовується протягом усього дослідження, що дозволяє зробити аналіз становлення та розвитку наукової думки щодо змісту таких понять як джерело права, система джерел права тощо; вивчити та прослідкувати тенденції розвитку системи джерел права в адміністративному судочинстві, порівняти особливості застосування одно предметних адміністративно-процесуальних норм при розгляді публічно-правових спорів за дією їх у часі, при зміні законодавства; виявити чинники, які призводять до розвитку та зміни складових елементів системи джерел права в адміністративному судочинстві.

Наступний метод є герменевтичний. Герменевтика (грец. *hermeneutike*),

в широкому сенсі – мистецтво тлумачення і розуміння. Тривалий час герменевтика обмежувалася тлумаченням текстів, але в ХХ ст. набула рис філософської дисципліни [43].

Як слушно зауважив І. Онищук, герменевтичний підхід у правовій сфері ґрунтується на сукупності принципів і методів тлумачення й інтерпретації юридичних текстів, а останні можуть мати форму як нормативно-правових, так і інших правових документів, а також наукових монографій та інших письмових праць вчених. Цей підхід домінує в аналітичній юриспруденції. Тлумачення права розглядають як посередника між загальною та абстрактною нормами і конкретними життєвими ситуаціями, до яких застосовуються ці норми [213, с. 38] Герменевтичний метод тлумачення норми права є саме тим інструментом, за допомогою якого можна вирішити проблему подвійного сенсу. Герменевтика, крім дешифрування буквального смислу тексту, що здійснюється за допомогою лінгвістичного тлумачення, дозволяє розкрити зміст правового контексту. Герменевтичний аналіз тексту охоплює низку обов'язкових процедур. Визнанням вважається поділ на *subtilitas intelligendi* (розуміння), *subtilitas explicandi* (тлумачення) і *subtilitas applicandi* (застосування) [348, с. 114; 160].

Використання герменевтичного методу дозволило авторів зосередити увагу на функціональних зв'язках між нормами права при здійсненні їх тлумачення: «1) зв'язок норми права, що тлумачиться, з нормами, які розкривають зміст терміна, використаного у цій нормі; 2) зв'язок норми права, що тлумачиться, з оперативними нормами; 3) зв'язок норми права, що тлумачиться, з нормами права, виданими зі спеціальною метою доповнити, змінити або уточнити таку правову норму; 4) зв'язки відсилкових статей; 5) зв'язок між загальними і спеціальними нормами права; зв'язок між загальними та виключними нормами права; 6) зв'язок норм, що не перебувають у співвідношенні загальних і спеціальних, які регулюють однорідні або схожі суспільні відносини; 7) зв'язки банкетних норм права; 8) зв'язок норми права, що тлумачиться, з колізійними нормами; 9) зв'язок

норми права, що тлумачиться, з принципами права» [162].

Завдяки даному методу автор здійснював тлумачення джерел права в адміністративному судочинстві, що дозволило проаналізувати різні їх розуміння законодавцем, ЄСПЛ, Конституційним Судом України та судами при використанні у правозастосовній практиці. З герменевтичним методом дуже тісно пов'язаний формально-юридичний.

Формально-юридичний метод надає можливості пізнати внутрішні форми правових явищ і процесів, на підставі узагальнення й виявлення їх ознак сформулювати дефініції досліджуваних понять. Указаний метод дозволив визначити юридичні поняття, що сформульовані автором у дослідженні, з'ясувати їх ознаки, провести класифікацію, розтлумачити зміст деяких правових приписів тощо [303].

Методи емпіричного дослідження (спостереження, порівняння, опитування, вивчення документів тощо) дозволять отримати найбільш достовірну інформацію щодо особливостей застосування джерела права в адміністративному судочинстві при розгляді публічно-правових спорів.

Спостереження – це систематичні цілеспрямовані особливості застосування адміністративними судами законодавства як джерел права при розгляді публічно-правових спорів. Цей метод автор також використовує на практиці під час безпосереднього розгляду адміністративних справ, узагальненні матеріалів судової практики розгляду адміністративними судами публічно-правових спорів.

Спостереження, як метод дослідження особливостей застосування адміністративними судами законодавства України при розгляді окремих видів публічно-правових спорів, дозволить авторові запропонувати науково-обґрунтовані пропозиції щодо покращення судочинства у Розділі III дослідження.

Вивчення документів є одним із джерел отримання автором необхідної інформації щодо предмету дослідження. Досліднику доводиться стикатися з різними документами (матеріалами адміністративних справ, судовими

рішеннями), в яких міститься інформація щодо застосування адміністративними судами тих чи інших джерел права при розгляді публічно-правових спорів. При дослідженні автор використовує матеріали адміністративних справ, узагальнення судової практики при розгляді публічно-правових спорів адміністративними судами, практики ЄСПЛ тощо. Вивчення та аналіз таких матеріалів дало змогу отримати автору корисну інформацію щодо предмета дослідження.

Використання методів збирання емпіричної інформації та теоретичного дослідження є взаємопов'язаним та взаємообумовленим, адже дає основу для теоретичних висновків, і, навпаки, теоретичні висновки можуть бути підтверджені (не підтверджені) завдяки використанню емпіричних методів.

Отже, підсумовуючи вищевикладене у підрозділі, ми можемо зробити такі висновки.

Сьогодні значно збагатилося уявлення щодо методології та методів дослідження, з'явилися різні гуманітарні напрямки – синергетика, феноменологія тощо. Це обумовлено багатьма чинниками, серед яких варто виділити зміну ставлення до права і закону, що відбуваються внаслідок різних глобалізаційних, міждержавних процесів та суспільно-державних явищ. Тому використання таких світоглядних підходів до вивчення джерел права в адміністративному судочинстві є цілком правильним.

Дослідження джерел права в адміністративному судочинстві напряму залежить від здобутків філософії права та теорії права, теорії адміністративного права, адже зміна наукових позицій до права, до предмету адміністративного права призводить до зміни підходів щодо сучасного розуміння джерел права в адміністративному судочинстві. Класичний нормативістський підхід не відповідає сучасній тенденції розширення кола джерел права, посилення їх ролі та значення в правозастосовній та іншій юридичній практиці, яка фактично склалася. Наслідками такого праворозуміння є ототожнення джерел права з нормами права, недооцінка соціальної ролі джерел права, дослідження джерел права в

адміністративному судочинстві як законодавства [117, с. 75].

Зміна таких поглядів можлива завдяки використанню як новітніх світоглядних підходів (синергетика, феноменологія, ціннісний підхід) до вивчення джерел права в адміністративному судочинстві, так і завдяки комплексу загальнонаукових методів дослідження, серед яких можна виділити такі: моделювання, аналогія, системно-структурний, порівняльно-правовий, історико-правовий, герменевтичний, формально-юридичний, комплексу методів емпіричного дослідження (спостереження, порівняння, опитування, вивчення документів тощо), які дозволили отримати науково-обґрунтовані результати стосовно предмета дослідження.

Використання діалектики, синергетичного та ціннісного підходу, як світоглядного інструментарію пізнання джерел права в адміністративному судочинстві, дозволяє більш повно та ґрунтовно розкрити сутність, зміст та правову природу джерел права в адміністративному судочинстві, сформулювати сучасні концептуальні підходи щодо їх видів, механізму взаємодії та взаємовпливу у кореляції з процесами проведення політико-правових реформ у державі, процесів адаптації вітчизняного законодавства до стандартів країн Європейського Союзу.

Всебічне дослідження джерел права в адміністративному судочинстві має ґрунтуватися на запропонованому методологічному підході до дослідження їх сутності та властивостей. Такий підхід, на нашу думку, дозволить розглянути джерела права в адміністративному судочинстві у всій багатогранності, ґрунтовно та повно розкрити їх зміст. Використання саме такої методології дослідження зумовлене прагненням до досягнення наукової об'єктивності дослідження.

Водночас, запропоновані методи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві не вичерпують різноманіття підходів до їх пізнання.

1.2. Стан наукової розробки джерел права в адміністративному судочинстві

Як предмет наукових досліджень джерела права завжди привертали пильну увагу науковців, дослідження яких стали рушійною силою становлення поглядів на розуміння їх сутності та видів, місця в правовій системі тощо. У цьому аспекті необхідно згадати відомих науковців, напрацювання яких у галузі теорії права заклали фундамент сучасного розуміння сутності джерел права, а саме праці: С. С. Алексеєва, М. Г. Александрова, В. К. Бабаєва, В. М. Баранова, Б. Я. Бляхмана, О. Б. Венгерова, Г. В. Варданянца, С. Л. Зівса, Д. А. Керимова, С. Ф. Кечекьяна, В. М. Корельського, Д. Д. Коссе, М. І. Матузова, В. С. Нерсисянца, О. В. Малько, В. Д. Первалова, О. С. Родіонова, Ю. О. Тихомирова, О. П. Шебанова, Г. Ф. Шершеневича, А. Ф. Шебанова, Е. С. Шамсумова, Л. С. Явича та ін.

Звісно, особливості радянського політичного режиму негативно позначилися на наукових дослідженнях, однак слід враховувати те, що вони проводилися в інших політичних та соціально-економічних умовах. У той же час, теоретичні надбання цих вчених, як вже зазначалося, заклали базові поняття та підходи щодо розуміння правової системи нашої держави, є фундаментом для сучасного розуміння змісту джерел права, їх ієрархічної структури. Цінність цих праць полягає в тому, що завдяки ним можна здійснити становлення наукових поглядів щодо розуміння такого інституту, як джерела права, порівняти наукові думки минулого та сучасності.

Саме тому дослідження джерел права в адміністративному судочинстві не можна здійснювати з відривом від базових понять та підходів, що вироблені теоретиками права.

Фундатором сучасних уявлень про джерела права був видатний теоретик права початку ХХ століття Г. Ф. Шершеневич, який склав уявлення про розуміння таких понять як «форма права» і «джерела права». У своїй

праці «Загальна теорія права» він зазначав, що «різні форми, в яких виражається право, носять одвічну назву джерел права» [368, с. 23].

У цілому, в дореволюційній літературі виокремлювались два головні способи утворення норм права. Перший виникав з вирішальної участі держави в створенні правової норми. Це був, на їх думку, найбільш поширений спосіб. Прямий припис влади встановлював закони, обов'язкові для усіх членів суспільства. Але норми позитивного права, відмічали вони, можуть виникати і без безпосередньої участі законодавця – вони складаються у вигляді звичаю і вже потім затверджуються законодавцем. Ці дві форми права – закон і правовий звичай – і називали в ХІХ столітті джерелами права. У цьому сенсі джерело права, як трактувалося в дореволюційній юридичній літературі – це той певним чином формалізований акт, звідки, власне, і черпаються, виникають відомості про правила поведінки. Проте, висловлювалися і інші погляди на джерело права. Під джерелом права пропонувалося розуміти сили, причини, що утворюють право, але зовсім не ті причини, які так чи інакше впливають на зміст правових норм, а тільки на ті причини, забезпечують їх обов'язковість [35].

У середині ХХ століття спеціальні наукові дослідження, в яких було сформовано наукові погляди розуміння джерел права, провели Александров М.Г. [12], Кечекян С. Ф. [137] та Д. А. Керимов [135].

Серед цих праць варто звернути увагу на роботу Д. А. Керимова «Джерела радянського соціалістичного права» (1950 р.), яка є цікавим дослідженням, в якому сформульовано концепцію джерел радянського соціалістичного права, здійснено їх ґрунтовний аналіз, запропоновано класифікацію. У своїй роботі Д. А. Керимов доводить, що лише законодавство є джерелом радянського права. У Розділі ІV роботи, автор зазначав, що визнання судової практики, як джерела права, не є доцільним, створення судами правових норм призведе до розбалансування стабільності соціалістичної системи. Автор робить висновок, що радянський суд має не творити право, а його застосовувати [135].

Аналізуючи наукову літературу та теоретичні розробки часів Радянського Союзу слід констатувати, що у існуючий на той час правовій системі склалися домінуючі уявлення про джерела права як форми права. Традиційно аналіз джерел (форм) права починався з нормативно-правового акту, як форми об'єктивізації правової норми [92, с. 17].

Слід зазначити, що джерела адміністративного права були об'єктом наукових досліджень й теоретиків адміністративно-правової науки.

Так, за часів Радянського Союзу галузевій проблемі джерел адміністративного права у 70-80-х роках ХХ ст. приділили увагу такі вчені, як: В. А. Власов, Ю. М. Козлов, А. Є. Луньов, С. С. Студенікін, Г. І. Петров, О. М. Якуба, які переважно вели наукові дослідження на рівні навчальної літератури і зосереджували увагу головним чином на понятті джерел адміністративного права та їх класифікації [199]. Розуміння цими вченими джерел адміністративного права, їх системи та ознак не відходило від загальноновизнаних у ті часи наукових підходів, до розуміння джерел права, вироблених теорією радянського права.

Адміністративісти радянського періоду визнавали джерелами адміністративного права правові форми виразу адміністративно-правових норм, що регулюють суспільні відносини, які складаються в сфері виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави. Відзначалося, що такі норми містяться в різних правових актах, які в сукупності становлять систему джерел адміністративного права. До них відносили Конституцію, закони і постанови Верховної Ради Союзу РСР, союзних і автономних республік, укази і постанови Президій Верховних Рад, спільні постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР, накази та інструкції міністерств і відомств, рішення і розпорядження місцевих рад і їх виконавчих органів [320]. Розвиток наукової думки щодо джерел адміністративного права остаточно пов'язувався виключно з правотворчою діяльністю держави. Вітчизняна юридична література була побудована таким чином, що висвітлювала лише систему нормативних актів як єдине джерело права [199].

Наведені вище наукові праці заклали виключно нормативістський підхід до розуміння змісту та видів джерел права, що в подальшому були підтримані всією юридичною наукою.

Подальший розвиток наукової думки стосовно сутності джерел права ми знаходимо у працях С. С. Алексєєва, який дещо по-іншому підійшов до розуміння їх змісту.

Цей вчений писав, що існують три основні види джерел права, що відповідають трьом формам позитивного права (умовно названих, – «право законодавця», «звичайне право», «право суду»). Нормативні юридичні акти – офіційні документи, що містять юридичні норми (а також положення, які відмінюють чи змінюють діючі норми). Санкціоновані звичаї – правила, що увійшли до звички, яким держава надала загальнообов'язкове значення і дотримання яких воно гарантує своєю примусовою силою. Санкція держави, що надає звичаям юридичне, загальнообов'язкове значення, дається або шляхом відсилання на звичаї в нормативному акті, або фактичним державним визнанням в судових рішеннях, інших актах державних органів. Судовий або адміністративний прецедент С. С. Алексєєв розглядає як судове або адміністративне рішення у конкретній юридичній справі, якому надається загальнообов'язкове юридичне значення [14]. Поряд з цим, в інших своїх працях цей вчений обґрунтовує позицію, що джерелами радянського права є все ж законодавство.

Проведений нами ретроспективний аналіз наукових здобутків, пов'язаних з дослідженням джерел права, дозволяє зробити висновок, що у існуючій на той час правовій системі склалися домінуючі уявлення про джерела права, як форми права, як системи законодавства. Традиційно аналіз джерел (форм) права починався з нормативно-правового акту, як форми об'єктивізації правової норми. Праці дореволюційних вчених та вчених радянських часів заклали виключно нормативістський підхід до розуміння сутності джерел права.

Проблематика сутності та системи джерел права, особливостей їх

застосування були і залишаються предметами наукових досліджень багатьох вітчизняних вчених різних галузей правової гносеології: В. Д. Бабкіна, О. О. Бандурки, С. Д. Гусарева, В. С. Журавського, О. В. Зайчука, А. П. Зайця, М. І. Козюбри, В. В. Комарова, А. М. Клочко, Л. А. Луць, М. В. Мазура, О. Г. Мурашина, П. О. Недбайла, Ю. М. Оборотова, Н. М. Оніщенко, М. П. Орзіха, О. В. Петришина, Л. В. Петрової, П. М. Рабіновича, В. М. Селіванова, О. Л. Соколенко, В. Ф. Сіренка, О. Ф. Скакун, В. Ю. Стеценко, Ю. М. Тодики, В. Я. Тація, Р. Б. Тополевського, В. М. Шаповала, Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика та інших. Очевидно, що без проведення ними фундаментальних досліджень теоретичних проблем щодо змісту джерел права вітчизняної правової системи, їх видів, взаємозв'язків тощо неможливо було б здійснити якісний прорив у справі становлення сучасного розуміння на природу джерел права в адміністративному судочинстві.

Не заперечуючи науковій цінності проведених досліджень, все ж таки варто відзначити такий їх концептуальний недолік як ігнорування комплексного характеру джерел права, які складаються не тільки із законодавства. Слід підкреслити, що в перші десятиліття набуття Україною незалежності в цілому наукові погляди вітчизняних теоретиків права про зміст джерел права, їх систему не зазнали суттєвих змін. У вітчизняній науці залишився панувати нормативістський підхід щодо ототожнення понять «джерела права» і «джерела законодавства».

Разом з цим, аналізуючи сучасні праці вчених-юристів щодо змісту джерел права, ми дійшли висновку про те, що домінуюча в останні десятиліття нормативістська концепція права, що визнавала єдиним джерелом права нормативно-правовий акт, критикується та піддається сумніву.

У зв'язку з цим, заслуговують на увагу окремі монографічні праці, в яких вчені різних галузей юридичної науки почали відходити від нормативістського підходу щодо розуміння джерел права та їх системи,

перестали їх ототожнювати виключно із законодавством.

Так, за останні роки джерела права на монографічному рівні вивчалися представниками цивілістичної (Химчук Н. І. «Джерела цивільного права» (2011 р.) та кримінально-процесуальної науки (Дроздов О. М. «Джерела кримінально-процесуального права» (2004 р.), трудового права (Ярошенко О.М. «Джерела трудового права» (2007 року).

Також, у науковій літературі активно досліджується проблематика правової природи різних видів джерел права. Наприклад, Б. В. Малишев, Н. А. Гураленко та Д. В. Кухнюк свої дисертаційні дослідження присвятили аналізу ролі та значення судового прецеденту в правовій системі держави, зокрема, в системі джерел (форм) права [189; 50; 172]. Черновол С. О. дослідила нормативно-правовий договір, як джерело права [359]. У монографічному дослідженні Кармаліти М. В. розкрито сутність правової доктрини, як джерела права [131, с. 199].

У сучасній науці адміністративного права за останні роки різні аспекти правової природи джерел права на сторінках своїх праць досліджували такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, І. П. Голосніченко, О. В. Константій, Л. В. Коваль, О. В. Кузьменко, В. К. Колпаков, Т. Є. Кагановська, Т. О. Коломoeць, Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, А. М. Ключко, Р. С. Мельник, В. Я. Настюк, В. І. Олефір, О. М. Пасенюк, О. П. Рябченко, В. В. Сокурєнко, М. І. Смокович, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, М. І.Цуркан, Ю. С. Шемшученко, Х. П. Ярмакі та ін.

Визнаючи досягнення цих та інших вчених, зазначимо, що дослідження джерел адміністративного права більшість науковців проводить на сторінках підручників та навчальних посібників, де розкриваються відповідні поняття та система, без приділення суттєвої критичної уваги вивченню сутності, значення, взаємовпливу джерел адміністративного права з іншими правовими системами. Ця обставина має важливе значення, оскільки перешкоджає цілісному усвідомленню всієї сукупності джерел сучасного

адміністративного права та адміністративного судочинства.

Слід вказати на недостатність комплексних монографічних досліджень, присвячених проблематиці джерел адміністративного права, хоча в цьому аспекті не можна не звернути увагу на роботу О. В. Константія «Джерела адміністративного права України» (2005 р.). У даній роботі він вперше у вітчизняній адміністративно-правовій науці проводить комплексне наукове дослідження джерел адміністративного права, визначає їх систему і особливості окремих видів, місце і роль Конституції України в створенні засад для правового регулювання державно-управлінських відносин в Україні, розглядає питання основних напрямів оновлення та розвитку чинного адміністративного законодавства України. Автор звертається до широкого кола теоретичних і практичних проблем, пов'язаних із встановленням і функціонуванням адміністративно-правових норм в Україні, особливостей правотворчої діяльності у сфері виконавчої влади, формулює рекомендації щодо розвитку окремих інститутів та підгалузей адміністративного права [152].

Досліджуючи систему джерел адміністративного права О.В. Константий у своїй монографії робить висновок щодо можливості у майбутньому визнання джерелом адміністративного права міжнародно-правових угод. Автор вважає, що юридична сила певного міжнародного договору України залежить від юридичної сили акта законодавства, яким він був трансформований в національну систему права (закону, указу, постанови). При цьому, за логікою речей, у межах системи правових актів відповідного органу державної влади вбачається, що міжнародні договори мають вищу юридичну силу щодо його «звичайних» нормативно-правових актів. Стосовно звичаїв та судових прецедентів, О. В. Константий вважає, що вони не можуть бути джерелами адміністративного права. Цей дослідник обґрунтовує свої погляди тим, що звичай, як джерело прав, в тому числі й адміністративного, широко застосовується в країнах англосаксонської системи права. У Великобританії звичаєве право взагалі є таким, що

превалює [152, с. 17-18].

Заслуговує на увагу дослідження Журавльова А. В. «Судові прецеденти в адміністративному судочинстві» (2017 р.). Поряд з цікавими висновками, зробленими автором, слід зазначити, що комплексно проблематика джерел права в адміністративному судочинстві в ній не розглядалася [72].

Можна також констатувати, що у більшості сучасних наукових дослідженнях провідних вчених галузі адміністративного права домінує нормативістський підхід до розуміння джерел адміністративного права та адміністративного судочинства. Хоча в окремих працях до переліку джерел адміністративного права вчені відносять судові акти (Ю. П. Битяк [8], О. В. Кузьменко [7], В. К. Колпаков і Т. О. Коломєць [149]), рішення Конституційного Суду України (Ю. П. Битяк [8], С. Г. Стеценко [308]). Поряд з цим, однією з головних ознак джерел адміністративного права все ж переважна більшість науковців визначає нормативність, наявність у їх змісті норм права, що, у свою чергу, обумовлює невизнання судової практики джерелом адміністративного права та адміністративного судочинства. Спробуємо проаналізувати окремі наукові роботи вчених-адміністративістів з тим, щоб визначити основні тенденції наукових пошуків у зазначеній сфері.

Так, Е. Ф. Демський вважає, що джерела (або форма) права – це конкретні форми зовнішнього вираження загальнообов'язкових правил поведінки, встановлених державою, через яке ці правила здійснюють свій владно-регулюючий вплив на суспільні відносини. Це визначення не є винятком і для адміністративного процесуального права з точки зору юридичного позитивізму, юридична наука визнає джерелом права нормативний акт [51, с. 60]. Хоча далі, на сторінках згаданої праці, Е. Ф. Демський до переліку джерел адміністративного процесуального права цей вчений відносить постанови Пленумів судової гілки влади.

Рукопис А. М. Апарова «Джерела адміністративного-процесуального права» присвячений проблематиці джерел адміністративного процесуального права. У згаданій праці науковець формулює авторське поняття та виводить

систему джерел адміністративного процесуального права. Цей дослідник вважає, що джерела адміністративно-процесуального права – це офіційно чинні нормативні акти або окремі їх положення, в яких закріплено зміст адміністративно-процесуальної норми. Джерело адміністративного процесуального права – це спосіб закріплення та зовнішнього вираження адміністративних процесуальних норм; це система різних за своєю юридичною силою нормативно-правових актів, у яких закріплені ці норми. Джерела адміністративного процесуального права вказують, де саме містяться норми права, які упорядковують поведінку учасників адміністративного процесу, визначають їх статус та види, вичерпно описують процедуру розгляду та вирішення публічно-правових спорів, регулюють адміністративний процес, упорядковують правовідносини, що виникають у межах цього процесу. На сторінках роботи автор зазначає, що роз'яснення Пленуму Верховного Суду України або Вищих спеціалізованих судів обов'язкові для судів, інших органів і посадовців, що застосовують закон, щодо якого дано роз'яснення і робить висновок, що безпосередніми джерелами адміністративно-процесуального права вони не є, їх суть – акти судового тлумачення норм права [19].

Обґрунтовуючи нормативістський підхід до розуміння джерел права А. І. Каплунов зазначає, що враховуючи особливості предмета регулювання адміністративно-процесуального права, який охоплює матеріальні правові відносини, що виникають з приводу здійснення завдань державного управління, а також діяльності органів виконавчої влади і деяких інших суб'єктів, яка регулюється адміністративно-процесуальними нормами, можна говорити про джерела адміністративно-процесуального права в широкому і вузькому розумінні. У широкому розумінні під джерелами адміністративно-процесуального права слід розуміти офіційно опубліковані (чи) доведені до адресата юридичні акти, що містять норми матеріального права, реалізація яких забезпечується за допомогою адміністративно-процесуальної діяльності, і юридичні акти, що містять норми, які регламентують таку

адміністративно-процесуальну діяльність. У вузькому розумінні джерелом адміністративно-процесуального права слід вважати офіційно опублікований (чи) доведений до адресата юридичний акт. Такі акти приймають, передусім, органи законодавчої і виконавчої влади [127].

Вказаний підхід підтримують і попередники позиції нормативістського підходу до розуміння джерел адміністративного процесу О. М. Бандурка та М. М. Тищенко [21].

Звісно, наведеними вище науковцями не вичерпується перелік сучасних наукових напрацювань, які поповнили теоретичну базу дослідження джерел права в адміністративному судочинстві. У даному аспекті варто згадати роботи дослідників, в яких спроба відійти від нормативістського підходу до розуміння джерел адміністративного права та адміністративного судочинства обґрунтовується позицією, що окремі судові акти можуть бути джерелами адміністративного права та адміністративного судочинства.

За останні роки в науці з'являються праці, в яких робиться спроба переглянути, переосмислити усталене розуміння відносно сутності джерел адміністративного права та адміністративно-процесуального права [80, с. 40].

Так, наприклад Н. А. Мазаракі, зазначає, що уявлення про джерела сучасного адміністративного права повинні ґрунтуватися на таких засадах:

– по-перше, під джерелами права слід розуміти лише джерела нормативно-правової інформації, тобто інформації про зміст конкретних правил поведінки, встановлених і санкціонованих державою;

– по-друге, коло джерел адміністративного права не вичерпується актами законодавства (законами та підзаконними нормативно-правовими актами). Подібне уявлення про їх природу – це рефлексія радянської правової доктрини, яка об'єднує право як «зведену в закон волю панівного класу». Об'єктивно перелік джерел сучасного адміністративного права значно ширший, він охоплює цілу низку «не законодавчих» джерел, якими визначаються (закріплюються, виражаються, конкретизуються)

загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування;

– по-третє, при всій різноманітності джерел адміністративного права, їх система має чітко окреслені межі. До неї входять далеко не всі соціальні регулятори, а лише ті, які держава визнала загальнообов'язковими та юридично-значущими. Іншими словами, джерела інших соціальних норм (традицій, звичаїв тощо) мають розглядатися як адміністративно-правові тільки за умови їх державного санкціонування. Тільки за цієї умови відповідні соціальні норми набувають правового характеру, а їх джерела трансформуються у джерела права [185].

Такими, що не вкладаються у формально-юридичний підхід до розуміння джерел права можна назвати погляди Іванищука А. А., який зазначає, що адміністративно-правове регулювання у сфері регулювання діяльності судової гілки влади здійснюється усіма видами джерел адміністративного права: Конституцією, іншими законами України; підзаконними актами, в першу чергу органів суддівського самоврядування; джерелами міжнародного права у сфері правосуддя; рішеннями Конституційного Суду України, Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів, рішеннями ЄСПЛ та рішеннями інших міжнародних судових установ [84].

Не можна оминати увагою навчальний посібник за редакцією Р. С. Мельника та В. М. Бевзенка «Загальне адміністративне право» (2014 р.), на сторінках якого автори висвітлюють систему сучасного адміністративного права. Як вважають автори, джерело права є категорією, яка пояснює, звідки береться норма права, як вона «народжується». Далі Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко зазначають, що варто розрізняти джерело права (відповідає на питання, звідки береться норма права) та форму права (відповідає на питання, у чому (яким чином) фіксується, дістає зовнішнього вияву норма права). Мельник Р. С. з цього приводу наголошує, що суди доволі часто стикаються з прогалинами у праві, суперечливістю окремих положень юридичних актів, що, як наслідок, ускладнює здійснення правосуддя.

Виникає необхідність розробки суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що дістають вияв у чинних нормативних актах. Подібні принципи (положення) можуть застосовуватися іншими судами (суддями) під час вирішення аналогічних справ. До джерел адміністративного права він відносить рішення наступних судів: 1) Конституційного Суду України; 2) Верховного Суду України; 3) Вищих спеціалізованих судів України та рішення їх пленумів; 4) ЄСПЛ [196, с. 89-90].

Достатньо змістовно проаналізував джерела адміністративного права В. І. Курило в науковій праці «Про систему джерел адміністративного права», в якій він робить аналіз існуючих поглядів вчених-адміністративістів щодо системи джерел адміністративного права України. На сторінках праці цей науковець приходить висновку, що до сучасної системи джерел адміністративного права України слід включати: 1) адміністративно-правові концепції та доктрини; 2) адміністративно-правові акти; 3) акти органів державного управління; 4) акти судових органів; 5) адміністративні договори та угоди; 6) природне право; 7) адміністративно-правові звичаї; 8) адміністративно-правові прецеденти [169, с. 33].

Водночас, незважаючи на ту фундаментальну роль, яку відіграють проаналізовані роботи для подальших наукових досліджень джерел права в адміністративному судочинстві, на нашу думку, вони мають кілька концептуальних уточнень. По-перше, не надають чіткої відповіді на питання щодо змісту та системи джерел не тільки адміністративного права, але й джерел права в адміністративному судочинстві. У цьому випадку варто зазначити, що проблема чіткого визначення понятійно-категоріального апарату тісно пов'язана з проблемою покращення діяльності адміністративних судів в аспекті застосування джерел права.

По-друге, в наведених вище працях акцентується увага на особливостях законодавства та міжнародних договорів як джерел права, а також на недостатній увазі щодо вивчення властивостей судових рішень як

джерела права. По-третє, основним недоліком переважної більшості проаналізованих праць є залишення поза увагою питання визнання судової практики джерелом права в адміністративному судочинстві.

У той же час, слід зазначити, що проблематика визнання судової практики джерелом права в адміністративному судочинстві має великі перспективи для здійснення подальших наукових дискусій з цього питання.

І незважаючи на те, що у вітчизняній науковій літературі досить жваво обговорюється можливість здійснення судової правотворчості в Україні, аналізується зарубіжний досвід щодо підвищення ефективності регулювання суспільних відносин через використання судової практики, проте це питання залишається дискусійним.

Питання визначення джерел права адміністративного судочинства до цього часу залишаються спірними, адже особливої ваги, ролі та значення набула судова практики у здійсненні адміністративного судочинства. Саме через судову практику реалізуються порядок застосування положень чинного законодавства України. Хоча трапляються випадки, коли з питань вирішення одних і тих самих правовідносин рішення апеляційних та касаційних судів відрізняються, чи протягом року змінюється сама практика. Дослідження питання місця та ролі судової практики як джерела права адміністративного судочинства вимагає ґрунтовного дослідження [105, с. 26].

Одним із способів досягнення єдності судової практики є визнання судових рішень джерелом адміністративного права. Намагаючись з'ясувати суть цього питання можна погодитися з думкою М. М. Коркунова про те, що раз прийняте судом рішення якого-небудь спірного питання не може безумовно зв'язувати суд на майбутнє. Але сталість судової практики і визначеність юридичних відносин, що зумовлюється нею, має важливе значення. Одна з перших умов правосуддя – застосування законів до усіх однаково, що неможливо без одностайної сталої судової практики [355].

Так, наприклад, Н. В. Коваленко та К. А. Кулініч вважають, що аналізуючи позитивні та негативні наслідки впровадження прецеденту як

джерела права, можна допускати прийняття права судового прецеденту в Україні, однак, беручи до уваги недоліки чинного законодавства, його використання на сьогодні є передчасним. Рішення ЄСПЛ щодо застосування Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод уже визнано на рівні закону України обов'язковими для правозастосування. Важливо перед «допуском» прецедентних рішень національних судів у юридичний процес привести законодавство в такий стан, що буде відповідати вимогам законності, верховенства права, якості закону. На нашу думку, прецеденти – це не вихід у вирішенні проблем чинного нормативно-правового забезпечення захисту порушених прав, свобод і законних інтересів. Більш ефективно буде змінити, доповнити КАС України, усунути прогалини в законодавстві, а не залучати так активно суди до функції нормотворення [141].

Таку ж позицію підтримує й О. Б. Сибаль, який вважає, що не викликає сумніву той факт, що для визнання того чи іншого акту джерелом права необхідно здійснити юридичну кваліфікацію, тобто встановити ряд відповідностей між його ознаками і загальнотеоретичними ознаками джерела права, які вироблені фундаментальною теорією права і є універсальними для джерел усіх без винятку галузей національного права. До таких ознак відносять: містить норму права; приймається компетентним правотворчим суб'єктом; має юридичну силу, похідну від суб'єкта правотворення та визначену юридичну форму; має загальнообов'язковий характер; спрямоване на врегулювання найважливіших суспільних відносин; має визначені межі дії; поширює свою дію на неперсоніфіковане коло осіб; має динамічний (систематичний) характер застосування [293].

А. В. Журавльов, навпаки, робить висновок, що сьогодні у світі має місце трансформація національних правових систем, що детермінує їх перетворення, зміни формального і змістовного характеру. Сьогодні в Україні, що належить до країн романо-германської правової сім'ї, вже можна говорити про офіційне застосування прецедентів в адміністративному

процесі, а саме в судової практики ЄСПЛ, та неофіційне застосування прецедентів у рішеннях адміністративних судів з посиланням на правові позиції Вищого адміністративного суду України, Верховного Суду України [71].

Далі, у своєму дисертаційному дослідженні «Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України» (2017 р.) А. В. Журавльов зазначає, «що запровадження судових прецедентів в адміністративному судочинстві може стати важливим фактором удосконалення здійснення правосуддя в адміністративних справах» [72, с. 13].

Долучаючись до наукової дискусії, що триває в науці стосовно визнання чи невизнання джерелом права судову практику, Ю. П. Битяк зазначає, що в сучасних умовах правотворення та державотворення необхідно активізувати наукові дослідження, у результаті здійснення яких знайдуть мотивування або будуть спростовані позиції щодо віднесення окремих владних актів до джерел адміністративного права. Так, нині у правовій літературі стверджують, що джерелами адміністративного права є акти представників судової влади. Причому, така позиція знайшла своє відображення не тільки в наукових статтях чи монографіях, а й підручних та навчальних посібниках. Очевидно, що на рівні навчальної літератури такі твердження є передчасними. Дійсно, акти Конституційного Суду України, рішення ЄСПЛ, правові позиції Верховного Суду України на законодавчому рівні визнано обов'язковими для врахування у правозастосовній практиці. Але щодо двох останніх видів актів, то законодавець встановив обов'язковість їх застосування судами при відправленні правосуддя. Отже, постає питання: наскільки є обґрунтованим вимагати від виконавчої влади або від представників органів місцевого самоврядування обов'язкового звернення до позицій, висловлених у судових рішеннях? Чи не виглядає це як відхилення від засад, на яких побудовано континентальну систему права? [25, с. 7].

Наведені вище праці адміністративістів значно розширюють уявлення

про джерела права, їх ознаки та систему, однак не надають остаточної відповіді, що таке джерело права в сучасній правовій системі України, що входить до їх переліку Варто відмітити відсутність комплексного монографічного дослідження джерел права в адміністративному судочинстві представниками, що, в свою чергу, обумовлює нерозробленість сучасної наукової концепції джерел права в адміністративному судочинстві. Це питання стає актуальним у світлі прийняття нової редакції КАС України, в якому впровадження типових та зразкових справ, відведення особливого місця рішенням Верховного Суду дозволяє стверджувати, що в Україні офіційно визнано судову практику джерелом права.

Отже, підсумовуючи вищенаведене у підрозділі, ми можемо зробити такі узагальнення та висновки.

Слід констатувати не тільки відсутність ґрунтовних наукових досліджень з цієї проблематики, але й невизначеність та різність думок щодо поняття та системи джерел права в адміністративному судочинстві [87, с. 117].

Погляди вчених на систему джерел права в адміністративному судочинстві на початку становлення та розвитку науки адміністративного права перебували доволі тривалий час під впливом певних поглядів, які були зроблені загальнотеоретичною юриспруденцією за радянських часів. Тому не випадково, що більшість наукових підходів щодо даної проблематики довгі роки були пов'язані з формально-юридичним розумінням джерел права.

Сучасний стан пізнання джерел права в адміністративному судочинстві характеризується критичним аналізом старих концепцій, становленням нових підходів, що відповідають вимогам сучасної юриспруденції і потребам удосконалення судочинства з розгляду публічно-правових спорів.

Не заперечуючи наукову цінність досліджень, які присвячені джерелам права, варто відзначити певну фрагментарність, відсутність системності та цілісності щодо розуміння адміністративістами значення та сутності джерел права в адміністративному судочинстві. Підходи більшості дослідників до

вивчення джерел права, як правило, зводяться до визначення їх переліку без приділення суттєвої критичної уваги дослідженню міждисциплінарності та багатоаспектності змісту категорії «джерела права в адміністративному судочинстві». Не всі аспекти цього правового інституту знайшли своє висвітлення у юридичній літературі. Деякі з них залишилися поза увагою вчених (наприклад, джерела права в адміністративному судочинстві, особливості їх застосування адміністративними судами) або ж досліджені фрагментарно (судова практика та судовий прецедент), дослідження інших вже застаріли і не відповідають сучасним суспільно-політичним реаліям.

Такий стан справ призводить до того, що в сучасній науці адміністративного права не існує єдиного підходу щодо визначення системи як джерел адміністративного права, так і джерел права в адміністративному судочинстві, їх сутності та змісту, ієрархічної побудови, нерозробленим є понятійно-категоріальний апарат, що розкриває базові характеристики джерел права в адміністративному судочинстві тощо. Одним із дискусійних питань є питання щодо місця та ролі судової практики, судового рішення та судового прецеденту в системі джерел права в адміністративному судочинстві. У більшості наукових праць судова практика, як джерело права, не визнається. І це при тому, що з прийняттям у новій редакції таких важливих для здійснення судочинства законодавчих актів як Закон України «Про судоустрій і статус суддів» та КАС України, які фактично офіційно закріпили судову практику, судові рішення та судовий прецедент джерелом права в адміністративному судочинстві.

Саме тому сьогодні в сучасних наукових дослідженнях існує потреба у створенні сучасної концепції джерел права, розробленні відповідного поняття, виокремленні властивостей та формуванні науково обґрунтованої системи, враховуючи сучасний етап розвитку державотворення та правотворення. Ці теоретичні положення, що потребують розроблення теорією права, мають стати підґрунтям для сучасних галузевих юридичних наук, у тому числі для галузі адміністративного права [89, с. 87].

Тому, незважаючи на існуючий науковий доробок правової природи джерел права в адміністративному судочинстві, необхідність теоретичних досліджень у цій сфері є дуже актуальною. Це пояснюється наступним: по-перше, кардинальне оновлення законодавства щодо здійснення адміністративного судочинства і впровадження судової практики та судового прецеденту джерелами права потребують вивчення особливостей їх застосування адміністративними судами та необхідності забезпечення єдності судової практики; по-друге, перегляду та переоцінюванню потребує цілий ряд наукових поглядів на сутність та зміст джерел права в адміністративному судочинстві; по-третє, з метою покращення правозастосування, розвитку наукової думки необхідною є концептуальне переосмислення сутності феномену джерел права в адміністративному судочинстві та розроблення їх сучасної концептуальної моделі.

Висновки до розділу 1

У результаті проведеного дослідження методологічної основи джерел права в адміністративному судочинстві та стану їх наукової розробки отримано такі висновки:

1) поняття «джерела права в адміністративному судочинстві», їх система та властивості розкриваються, насамперед, через дослідження та пізнання завдяки обраній методологічній основі. З використанням обраної методології дослідження отримано достовірні та науково обґрунтовані результати, зроблено об'єктивні висновки, викладено авторське бачення сутності та системи джерел права в адміністративному судочинстві, сформульовано науково обґрунтовані визначення понять і, врешті решт, вирішено наукову проблему, змістом якої є формулювання концептуальної вітчизняної теорії джерел права в адміністративному судочинстві.

2. Використання діалектики, синергетичного та ціннісного підходу як

світоглядного інструментарію пізнання джерел права в адміністративному судочинстві дозволило повно та ґрунтовно розкрити сутність, зміст та правову природу джерел права в адміністративному судочинстві, сформулювати сучасні концептуальні підходи щодо їх видів, механізму взаємодії та взаємовпливу у кореляції з процесами проведення політико-правових реформ у державі, процесів адаптації вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу.

3. Витоки розуміння категорії «джерело права» слід шукати у наукових роботах учених – фахівців теорії права (радянських та дореволюційних часів – С.С. Алексєєва, Д.А. Керімова, Г.Ф. Шершеневича та ін., а також вітчизняних вчених – О.В. Петришина та ін.). У науці адміністративного права проблематика джерел права, з одного боку, переважно висвітлюється на сторінках підручників та навчальних посібників, без приділення суттєвої критичної уваги з'ясуванню сутності джерел права, дослідженню їх системи та властивостей, з іншого – відсутні ґрунтовні наукові дослідження джерел права в адміністративному судочинстві.

4. Сучасна вітчизняна теорія джерел права в адміністративному судочинстві перебуває у стані формування, при цьому єдиного бачення їх природи та системи не існує. Надбання, вироблені вітчизняною юридичною наукою, по-перше, заклали виключно нормативістський, по суті догматичний підхід до розуміння сутності джерел права; по-друге, стали фундаментом для сучасного розуміння багатьма вітчизняними вченими галузевих наук змісту джерел права, їх ієрархічної структури, виходячи саме з цих позицій. Адже в переважній більшості наукових праць судова практика та судовий прецедент джерелами права, в їх формально-юридичному розумінні, не визнаються.

5. Незважаючи на існуючий науковий доробок правової природи джерел права в адміністративному судочинстві, потреба у теоретичних дослідженнях у цій сфері є дуже актуальною. Це пояснюється, по-перше, тим, що кардинальне оновлення законодавства щодо здійснення адміністративного судочинства і впровадження судової практики та судового

прецеденту джерелами права потребують вивчення особливостей їх застосування адміністративними судами та необхідності забезпечення єдності судової практики; по-друге, перегляду та переоцінювання потребує цілий ряд наукових поглядів на сутність та зміст джерел права в адміністративному судочинстві; по-третє, з метою покращення правозастосування, розвитку наукової думки необхідним є концептуальне переосмислення сутності феномену джерел права в адміністративному судочинстві та розроблення їх сучасної концептуальної моделі.

6. Реформування судоустрою та судочинства викликало потребу в активізації наукових досліджень, у результаті здійснення яких мають знайти мотивування позиції щодо віднесення судової практики та судового прецеденту до джерел права в адміністративному судочинстві. Проблеми судочинства досить часто, окрім іншого, обумовлюються недостатньою якістю теоретичного підґрунтя. Цей висновок повною мірою стосується джерел права в адміністративному судочинстві, адже проблеми їх застосування адміністративними судами обумовлені, в тому числі, відсутністю достатньо глибоких та змістовних досліджень їх природи, властивостей та ієрархічної побудови.

Розділ 2

ДЖЕРЕЛА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ

2.1. Теоретико-правові підходи до розуміння джерел права в адміністративному судочинстві

Питання про джерела права було і залишається одним із ключових не лише для загальної теорії права, але й для інших галузевих юридичних наук. Як вже зазначалося, адміністративно-правовою наукою не було розроблено понятійний апарат, який повно розкривав би всі базові характеристики стосовно джерел права в адміністративному судочинстві. Законодавець також не надає тлумачення таким поняттям як «джерело права в адміністративному судочинстві», «судова практика в адміністративному судочинстві», «судовий прецедент в адміністративному судочинстві», «система джерел права в адміністративному судочинстві», що, у свою чергу, ускладнює правозастосовну практику. У зв'язку з чим розкриття сутності цих понять має не тільки теоретичне, але й практичне значення.

У науковій літературі зустрічаються різні підходи до розуміння поняття «джерела права»:

- 1) як форми виразу права у його формальному розумінні [136, с. 226];
- 2) як сукупність взаємопов'язаних та взаємообумовлених конституційних, законодавчих, підзаконних та локальних нормативно-правових актів, що є зовнішньою волею народу і політики держави [226, с. 318];
- 3) як те, чим керується практика у вирішенні юридичних справ або як способи закріплення та існування норм права [317, с. 15];
- 4) як сукупність усіх форм юридичного закріплення та організаційного

забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми у сукупності їх взаємозв'язків (генетичних, структурних і функціональних), через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складові національної або регіональної правової системи чи міжнародного правопорядку [322, с. 94; 319, с. 119; 175];

5) як зовнішня форма існування норм права у вигляді письмового документа (правового припису), виданого в межах повноважень суб'єктів правотворчості згідно зі спеціальною процедурою, що має юридичну силу й обов'язковість до виконання, відображає волю суб'єктів правотворчості та спрямовується на врегулювання спеціальних відносин [220];

6) як зовнішня форма об'єктивації правової норми, яка тільки після об'єктивацій у певній формі стає загальнообов'язковою, а її реалізація забезпечується відповідними засобами державного примусу [77, с. 9; 110, с. 233];

7) як зовнішня форма вираження внутрішнього змісту норм або правил поведінки, санкціонованих або встановлених державою для регулювання суспільних відносин [75, с. 16].

Аналіз наведених робіт приводить до висновку, що у вітчизняній науковій юридичній літературі переважає, в основному, нормативістський, по суті догматичний підхід до визначення розуміння джерел права. Тобто, склалися усталені уявлення, що саме джерелами права є форми виразу та закріплення правових норм.

Введення в науковий обіг такого терміну як «форма права» доповнило проблематику теорії джерел права питаннями співвідношення понять «форма права» та «джерело права». Довгий час вчені вели дискусії щодо співвідношення цих понять, поряд з цим єдиного підходу до їх розуміння немає. З цього приводу в науці склалися такі підходи:

1) повне ототожнення термінів «джерело права» та «форма права» з пропозицією щодо заміни першого терміна другим у зв'язку з його багатозначністю;

2) часткове розмежування термінів «джерело права» та «форма права», за якого один термін збігається з одним із значень другого;

3) повне розмежування термінів «джерело права» та «форма права» з одночасним визнанням за кожним з них свого самостійного специфічного змісту [78].

Не вдаючись у наукові дискусії з цього приводу, слід зазначити, що поняття «форма права» та «джерело права» є дуже тісно пов'язаними між собою поняттями, але вони не співпадають. Якщо «форма права» показує, як зміст права організований і виражений ззовні, то «джерело права» – витоки формування права, систему факторів, що зумовлюють його зміст.

Зміст і форма права не є результатом довільного конструювання законодавця. Їх витоки закладені в системі суспільних відносин, що визначають особливості джерел та зумовлюють різноманіття форм зовнішнього виразу права.

Окремі дослідники звертали увагу, що «джерела права» не обмежуються лише формами виразу правових норм. Як цілісне соціальне явище право має дуже багато витоків, систему факторів, що зумовлюють його зміст. Тому в теорії права окремі вчені розрізняють матеріальні, ідеальні та формальні (юридичні) джерела права.

На думку В. О. Качур, джерелами права є виражені ззовні у певних формах ідейні та матеріальні витоки права, які відображають його цінність у конкретних історичних умовах. Це визначення відображає чотири рівні розуміння поняття «джерела права»: 1) матеріальний (об'єктивний); 2) ідеологічний (суб'єктивний); 3) формальний (зовнішні форми права) та 4) історичний (пам'ятки права), виокремлення яких дозволяє виділити у системі джерел права матеріальні джерела права, ідеологічні джерела права [134, с. 36-37].

Корольова Ю. В. вважає, що джерелом права в ідеологічному значенні виступає правосвідомість і пов'язані з нею природне право, правова ідеологія, право розуміння, правовий менталітет, правова культура та

правове виховання. зазначені правові явища є специфічним джерелом, формою існування права на ідейному рівні правової реальності, що охоплюють сукупність поглядів, почуттів, емоцій, ідей, теорій, концепцій, уявлень і настанов та характеризують відношення людей до права та інших правових феноменів, які існують у суспільстві [157].

А. О. Білоус зазначає, що в матеріальному значенні джерелом права є суспільство, а саме його соціально-економічний, культурний розвиток, соціальні, політичні та економічні умови, які обумовлюють існування правових норм (засоби та способи виробництва, а також форми власності, що засновані на економічних відносинах) [26; 157]. У формально-юридичному значенні під джерелами права розуміють форми вираження права.

Такі підходи до розуміння джерел лише в найзагальнішій формі показують систему правотворчих факторів і механізм їх дії на формування права. Причому, ступінь впливу кожного з цих факторів на діючу правову систему достатньо часто змінюється, у залежності від того чи іншого історичного етапу розвитку суспільства. Однак, склалося так, що значна кількість науковців все ж пов'язують розуміння терміну «джерело права» виходячи з формально-юридичного значення.

Різноманітність тлумачення терміну «джерело права» залежить також від того, для характеристики якої правової системи вживаються дані поняття, від світоглядного підходу дослідника щодо розуміння «права». За радянських часів традиційною була позиція, за якою такі поняття як система права, система законодавства і система джерел права розглядались як рівнозначні.

У ті часи склалося розуміння, що система права і система законодавства виражають один і той же феномен – право, але з різних сторін – внутрішньої та зовнішньої. Система права, за його змістом – це внутрішня структура права, що відповідає характерові регулювання ним суспільних відносин. Система законодавства – зовнішня форма права, що виражає побудову його джерел, тобто систему нормативно-правових актів. Право не існує поза законодавством, а законодавство в широкому його

розумінні і є правом [211, с. 236].

Як слушно зазначає Н. А. Гураленко, такі підходи щодо розуміння «джерел права» – «джерел законодавства» як тотожних не є правильними. У сучасному світі право існує не тільки у законодавчих і підзаконних актах, воно має й інші форми прояву: судовий прецедент, правовий звичай, нормативно-правовий договір. Тому доцільно стверджувати, що із системою права як зміст і форма співвідноситься не система законодавства, а система джерел права. При цьому, слід також зазначити, що не може бути визнана прийнятною і спроба поставити знак рівності між системою джерел права і системою нормативно-правових актів, оскільки остання за своїм обсягом значно вужча, адже охоплює лише частину джерел права – нормативно-правові акти [48].

Поділяючи цю позицію, вважаємо, що вирішення питання про джерела права залежить від типу праворозуміння, від вирішення питання про походження права. У залежності від конкретних соціально-економічних, політичних та інших умов зовнішнього середовища та стану громадянського суспільства одні елементи витоків права можуть набувати вагомого регулюючого впливу, інші ж втрачати своє значення. Наприклад, у сучасній правовій системі значно збільшується роль та значення судової практики як джерела права. Тому ми вважаємо, що сучасна система джерел права в Україні має включати як формально закріплені, так і формально незакріплені джерела.

Проблематика джерел адміністративного права та адміністративного процесу характеризується тим, що досліджуване нами правове явище є недостатньо науково вивченим адміністративістами та суб'єктами владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Визначеності та єдності в питаннях джерел права в адміністративному судочинстві, їх системи та видів до цього часу не спостерігається. Між тим, вирішення цього питання є ключовим для всього правозастосовного механізму, який орієнтований на їх використання.

А тому саме спираючись на здобутки теорії адміністративного права, можливо визначити потенційні шляхи розвитку та напрямки вдосконалення системи джерел права в адміністративному судочинстві.

Окремі аспекти проблематики джерел адміністративного права та процесу розглядаються у працях В. Б. Авер'янова, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурки, Д. М. Бахраха, Ю. П. Битяка, В. В. Богуцького, І. П. Голосніченко, С. В. Ківалова, Л. В. Коваля, Ю. М. Козлова, Н. Р. Ніжник, В. Ф. Опришко, Р. С. Павловського, В. М. Самсонова, А. О. Селіванова, Ю. О. Тихомирова, О. М. Якуби та інших. У 1958 році була опублікована стаття Г. І. Петрова, яка є однією з перших в науці адміністративного права праць, що спеціально присвячена теоретичним питанням джерел адміністративного права [225].

Щодо розуміння змісту поняття «джерело права» в науці адміністративного права склалися такі підходи.

В. Б. Авер'янов під джерелами адміністративного права розуміє зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм – акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийняття і межах їхньої встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародні правові акти, ратифіковані Україною [6]. Таку ж думку стосовно джерел адміністративного права підтримують більшість адміністративістів.

Битяк Ю. П. вважає, що джерелами права в адміністративному праві є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну з таких норм [5]. До джерел адміністративного права Ю. П. Битяк відносить Конституцію України; міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України; акти, що мають силу закону (закони, кодекси, декрети уряду); постанови Верховної Ради України; укази та розпорядження Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; накази керівників центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих

державних адміністрацій; рішення органів місцевого самоврядування, а також рішення Конституційного Суду України [5]. На відміну від інших вчених, Ю. П. Битяк до джерел адміністративного права відносить ще й судові рішення, а саме рішення Конституційного Суду України.

Як форму вираження норм адміністративного права розглядають джерела права В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломoeць [7; 149] та А. В. Константий [152]. Однак, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, Т. О. Коломoeць вже до переліку джерел адміністративного права, крім законодавчих актів (законів, кодексів, положень, статутів тощо) відносять й акти судових органів, хоча що саме розуміється під актами судових органів у їх працях не зазначається.

Аналізуючи визначення джерел права, що пропонують вчені-адміністративісти на сторінках своїх праць, можна зазначити, що під ними, здебільшого, розуміють конкретні форми зовнішнього виразу норм адміністративного права, через які відбувається владно-регулюючий вплив на адміністративно-правові відносини. Такий загально визнаний науковий підхід не є винятком для джерел права в адміністративному судочинстві з точки зору юридичного позитивізму, адже у вітчизняній правовій доктрині джерелом права офіційно визнається нормативний акт.

Проте, не можна не звернути увагу на зростання частки інших, крім норм права, регуляторів адміністративно-процесуальних відносин, що обумовлено об'єктивними процесами, пов'язаними з нездатністю законів вирішувати всі життєві ситуації, у тому числі при розгляді та вирішенні адміністративних справ. У зв'язку з цим, не можна оминати увагою питання визначення поняття «джерела права», які надаються у юридичній процесуальній науці фахівцями кримінального, цивільного, господарського процесу. Слід зазначити, що саме процесуалісти є не такими категоричними щодо розуміння поняття «джерела права» виключно як зовнішнього виразу норм права, хоча все ж варто відмітити, що в юридичній процесуальній науці також відсутнє єдине розуміння поняття «джерела процесуального права» і

здебільшого панування нормативістського підходу до їх розуміння.

Так, С. Ю. Кац джерелами процесуального права вважає нормативні акти, в яких містяться процесуальні норми, що впорядковують охоронювані процесуальні відносини [133, с. 18].

В. М. Семенов порушив питання співвідношення між нормотворчістю і правосуддям. Він зазначав, що якщо нормотворчість є безумовною справою законодавця, то в судовій практиці з необхідністю розкривається зміст права, дається його тлумачення в умовах недостатнього правового регулювання. Тим самим органи правосуддя не підміняють законодавця, а надають йому допомогу у виявленні недоліків системи позитивного чинного права [290, с. 102-107].

Предметом наукових доробок Ю. М. Старилова виступає правова природа актів суду конституційної юрисдикції. Учений наголошує, що правові позиції Конституційного суду є досягненням сучасної правової культури, які мають правовстановлююче, правопідтверджуюче, правоорієнтуюче і правозмінююче значення [307, с. 273-284].

Багато досліджень проблемам джерел права було присвячено у цивільній процесуальній науці. Фахівці цієї галузі процесуального права не тільки намагалися розробити понятійний апарат, а й вперше порушили питання щодо місця в системі джерел цивільного процесу судового прецеденту, міжнародного договору, правових звичаїв та принципів.

О. М. Баулін присвятив своє дослідження аналізу особливого різновиду цивільних процесуальних норм – спеціальних норм, що закріплюють специфіку розгляду окремих категорій цивільних справ [24]. Ним обґрунтовується правова позиція: матеріально-правові нормативні акти можуть містити норми, які за своїм характером є процесуально-правовими (спеціальні процесуальні норми) й одночасно виступають джерелами цивільного процесуального права.

На думку М. Й. Штефана, джерела цивільного процесуального права – це способи й форми впровадження державної волі народу України, за

допомогою яких воля стає правом. Ними є нормативні акти, де закріплені правила, що врегульовують порядок організації і здійснення правосуддя в цивільних справах [372, с. 8].

Автори навчального посібника «Цивільний процес» під джерелами цивільного процесуального права розуміють нормативні акти, в яких закріплені правила, що врегульовують порядок організації і здійснення правосуддя в цивільних справах [353].

На наш погляд, звуження системи джерел цивільного процесуального права (і не тільки), визнання їх тотожними з системою законодавства не є послідовним. У практичній роботі правова реальність багаторівнева та різноманітна і не зводиться лише до законодавства.

На практиці функціональний прояв процесуального права є більш різноманітним, ніж регулююча дія норм права, які видаються та санкціонуються державою, і тому джерелами правил судочинства, критеріями правил поведінки під час правозастосування можуть ставати інші, ніж встановлені та санкціоновані у законодавстві, джерела.

У кримінально-процесуальній науці також склалися різні підходи до розуміння джерел права в кримінальному процесі. Так, одні вчені розглядають їх виключно з нормативістського підходу, як форму вираження сукупності процесуальних норм, що регулюють кримінально-процесуальну діяльність і спрямовані на забезпечення завдань кримінального судочинства, значення яких полягає в тому, що вони встановлюють порядок реалізації матеріального закону, регулюють правові відносини між учасниками кримінально-процесуальної діяльності, забезпечують охорону прав і свобод громадян, які залучаються до сфери кримінального судочинства [140, с. 33; 156]. У цьому випадку автор ототожнює джерела кримінально-процесуального права з законодавством.

Інші автори пропонують під джерелом кримінально-процесуального права розуміти форму об'єктивізації (закріплення) кримінально-процесуальних норм, яка має визначений порядок встановлення,

використання та припинення дії, зміст та прояви якої перебувають у динамічному розвитку, обумовленому потребами суспільства та особливостями правової системи [173; 156].

Таке визначення джерел кримінально-процесуального права не має конкретики і є загально декларативним, адже в ньому не розкриваються особливості саме цієї галузі процесуального права.

Наприклад, О. М. Дроздов, досліджуючи джерела кримінального процесуального права, стверджує, що під ними слід розуміти самодостатні форми вираження норм, що регулюють кримінально-процесуальні правовідносини, закріплені органами державної влади України при здійсненні покладених на них функцій у законодавчій, виконавчій та судовій сферах, а також містяться в Міжнародних договорах України та практиці ЄСПЛ [69, с. 76-77].

Заслуговують на увагу підходи О. М. Дроздова, Д. В. Кухнюк, які розглядають джерела кримінально-процесуального права з широким підходом до їх розуміння, як форми об'єктивізації системи процесуальних норм.

Джерелами господарського процесуального права є нормативно-правові акти, які містять правові норми, що регулюють суспільні відносини при здійсненні господарського судочинства. Господарське процесуальне право має відокремлені джерела, які містять організаційні норми, що закріплюють систему господарських судів (Закон України «Про судоустрій та статус суддів»); загальні господарсько-процесуальні норми (Господарський процесуальний кодекс України) та спеціальні господарсько-процесуальні норми, які містяться в законах як матеріального-правового, так і процесуально-правового характеру (Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»). До джерел господарського процесуального права належать і інші нормативно-правові акти, у яких містяться норми, що регулюють окремі питання здійснення правосуддя в господарських відносинах [53].

Наприклад, В. І. Горевий, А. М. Куліш, В. Д. Чернадчук під джерелами господарського процесу розуміють нормативно-правові акти, які містять правові норми, що регулюють процедуру досудового врегулювання господарських спорів та процедуру господарського судочинства. Далі вказані автори уточнюють коло джерел господарського процесуального права і зазначають, що юридичною основою норм, яка безпосередньо регулює організацію і порядок діяльності господарських судів, є Конституція України, в якій закріплені принципові положення, що мають основоположні значення для господарського судочинства. Усі інші джерела господарського процесу класифікуються за двома підставами – за юридичним значенням і за предметною спрямованістю. За юридичним значенням ці вчені виокремлюють такі джерела: закони України, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, рішення органів державного управління та інших органів. Предметна спрямованість нормативних актів поділяє їх на такі групи: 1) спеціалізовані акти (нормативні акти, які регулюють господарське судочинство); 2) інші акти (нормативні акти, які регулюють відносини в іншій сфері, але містять окремі норми, які зачіпають питання господарського судочинства або визначають особливості розгляду деяких категорій спорів) [46].

Отже, як ми бачимо, сьогодні в процесуальній правовій науці також відбувається процес формування теоретичних підходів до джерел процесуального права, критеріїв та науково обґрунтованих підходів до їх розуміння, на їх значення у вітчизняній правовій системі, формування понятійного апарату.

Аналізуючи наведені вище терміни, що розкривають зміст поняття «джерела права», важко однозначно відповісти на питання про більш логічну виваженість того чи іншого терміну, так як всі наведені нами вище поняття є, певним чином, науково обґрунтовані, містять індивідуальні погляди вченого на проблему.

З урахуванням вищенаведеного, слід зазначити, що вчені різних

галузей юридичного процесу розглядають джерела процесуального права у формально-юридичному розумінні як «норму процесуального (цивільного, господарського тощо) права, виражену в різних правових формах». Тобто, має місце домінування у науковому розумінні та юридичній практиці позитивістського підходу до розуміння джерел процесуального права. У свою чергу, це відображається й у правозастосуванні, яке в більшості випадків зводиться до механічного застосування законів та підзаконних актів.

Джерела права в адміністративному судочинстві, як ми вважаємо, представляють собою зовнішній спосіб вираження права, встановлюють і закріплюють процесуальні правила поведінки суб'єктів адміністративного судочинства, мають загальнообов'язковий характер для суб'єктів адміністративних процесуальних правовідносин, певну ступінь формальної визначеності, направлені на реалізацію норм матеріального права та регулювання адміністративно-процесуальних відносин, пов'язаних із здійсненням адміністративного судочинства [103, с. 99].

Тобто, з'ясовуючи сутність джерел права в адміністративному судочинстві, слід виходити з того, що вони: 1) завжди містять норми чи інші правові приписи, які регулюють адміністративно-процесуальну діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України; 2) мають встановлену державою або визнану нею офіційну форму (наприклад, форму нормативно-правового акту, рішення ЄСПЛ, судового рішення); 3) мають формальні та змістовні ознаки; 4) характеризуються певним ступенем формальної визначеності. Окремі джерела права в адміністративному судочинстві мають умовний формально визначений характер (наприклад, інформаційні листи вищих судових інстанцій); 5) є джерелом інформації про права та обов'язки, поведінку суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин.

З іншого боку, сьогодні система джерел права в адміністративному судочинстві не обмежується законом та підзаконними нормативними актами.

Великого значення набуває судова практика, судові рішення та судовий прецедент, як джерела права в адміністративному судочинстві. За таких умов принципового значення набуває розробка науково обґрунтованої концепції джерел права в адміністративному судочинстві, їх розвитку та реформування, яка з урахуванням сучасним потреб правозастосування, прийняттям нового КАС України дозволить перейти до наступного розвитку регулювання процедури розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами.

Як зазначається у ст. 3 КАС України (ст. 4 проекту нового КАС України) адміністративне судочинство – діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України. Виходячи з цього, в адміністративному судочинстві необхідно говорити про джерела, які регулюють адміністративно-процесуальну діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому КАС України.

Наша країна з одного боку належить до країн романо-германської правової системи, з іншого боку процеси глобалізації, уніфікації права призводять до того, що вітчизняне законодавство не встигає за реаліями життя.

Багато країн Західної Європи закріпили правило, відповідно до якого суди не можуть відмовити у здійсненні правосуддя з підстав нечіткості, неповноти та суперечностей законодавчих актів. За таких умов суди самостійно вирішують конфліктні ситуації шляхом створення судового рішення, прецеденту, що доповнює існуюче правове регулювання з метою захисту прав, свобод та інтересів особи. Однак, у країнах континентального права різне ставлення до судового прецеденту як джерела права. Законодавче визнання судового прецеденту як регулятора суспільних відносин в одних країнах, протиставляється формальному запереченню нормативності прецеденту в інших державах, незважаючи на його широке використання на практиці [267].

Прийняття у новій редакції Закону України «Про судоустрій і статус

судів» та КАС України засвідчують прагнення законодавця до забезпечення однакового застосування судами норм права. Так, останніми змінами визнається обов'язковість рішень Верховного Суду для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права, та для всіх судів України. Більше того, суди зобов'язані привести свою судову практику у відповідність до рішення Верховного Суду.

Крім рішень, ухвалених за наслідками розгляду заяв про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, на практиці нормативних характер властивий ще й іншим рішенням судів загальної юрисдикції. Мова йде про рішення судів вищестоящих та нижчестоящих інстанцій, які ухвалені за аналогією закону та права [267].

Вводиться інститут зразкових та типових справ. Адміністративні суди мають дотримуватися висновків Верховного Суду, посилаючись на них і використовувати при розгляді відповідних адміністративних справ. Адже в рішеннях Верховного Суду пропонуватиметься абсолютно нове тлумачення законодавчих положень, по-новому регламентуватимуться суспільні відносини. Фактично, Верховний Суд у своїх рішеннях створює нові норми права. Така норма права є особливою, адже об'єктивується саме у рішенні суду.

Таким чином, Верховний Суд, спираючись на схожість відносин, що не врегульовані (неналежним чином врегульовані) правовою нормою, з відносинами, врегульованими іншою нормою, створює для вирішення справи нову норму, яка певною мірою схожа на існуючу норму, але не тотожна їй. Така норма міститься у рішенні суду, прийнятому за наслідками розгляду справи. Застосовується не існуюча норма (якщо б це було так, то не виникало б і проблеми), а інше, хоча певною мірою і схоже, правило. Тому треба визнати, що суд усуває прогалину в праві шляхом створення за аналогією

іншої норми, а не шляхом підведення неврегульованої нормами права ситуації під схожу норму. Таким чином, рішення як вищестоящих судових інстанцій, так і судів нижчої ланки, які залишені касаційною інстанцією без змін, можуть набувати нормативного характеру [267].

Таким чином, сьогодні судові акти Верховного Суду мають значення джерел права в адміністративному судочинстві.

Поряд з цим, до джерел права в адміністративному судочинстві також необхідно відносити лише ті джерела, які містять норми як матеріального, так і процесуального права, тобто встановлені державою та забезпечені її примусом (організаційними заходами) формально-визначені, загальнообов'язкові правила поведінки, які регулюють суспільні відносини щодо визнання, реалізації та захисту прав і законних інтересів фізичних чи юридичних осіб, а також інтересів держави в публічній сфері, розгляду і вирішення адміністративних справ [51, с. 54]. До таких джерел належать Конституція України, міжнародні договори та закони.

Крім того, джерела права в адміністративному судочинстві містять й правові норми, які є результатом судової правотворчості, внаслідок чого нижчестоящі суди повинні посилалися на них у своїх рішеннях. Мова йде про судові акти Верховного Суду, правові позиції Вищих адміністративних судів, викладені в інформаційних листах та довідках тощо.

З урахуванням вищевикладеного, ми можемо виокремити таку властивість джерел права в адміністративному судочинстві як нормативність, однак, не всі джерела права в адміністративному судочинстві мають ознаку формальної визначеності та загальнообов'язковості.

Джерела права в адміністративному судочинстві спрямовані на реалізацію правозастосовної діяльності, формулюють принципи та процедуру адміністративного судочинства. Джерела права в адміністративному судочинстві містять адміністративно-процесуальні норми, які вказують яким чином можливо реалізувати норми матеріального адміністративного права, тобто є основою правозастосовної діяльності

[86, с. 183]. Як зазначає А. С. Мельник, їх основною властивістю є реалізація норм матеріального права, а саме юридичний процес, що є способом реалізації норм матеріального права [195, с. 369].

Публічний характер джерел права в адміністративному судочинстві пояснюється тим, що в якості суб'єкта під час реалізації процесуальних норм обов'язково виступає держава. Якщо приватноправові норми надають простір вільному розсуду учасників відповідних правовідносин, то публічно-правові норми, при реалізації яких обов'язковим учасником виступає держава, зазвичай досить жорстоко встановлюють варіант поведінки громадян та органів держави, і мало залишають простору їх вільному розсуду у різних ситуаціях [195, с. 370].

Джерела права в адміністративному судочинстві мають загальнообов'язковий та загальновідомий характер. Вони містять правила, які встановлюють процедуру розгляду та вирішення адміністративних справ адміністративними судами, стадії розгляду цих справ, процесуальні строки, процесуальні права та обов'язки суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин, форми та способи оскарження судових рішень тощо. Загальнообов'язковість, як властивість джерел права в адміністративному судочинстві полягає у тому, що вони є обов'язковими для застосування усіма судовими інстанціями [88, с. 35], а також іншими учасниками судового процесу.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус судів» судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом.

Контроль за виконанням судового рішення здійснює суд у межах повноважень, наданих йому законом.

Невиконання судових рішень має наслідком юридичну

відповідальність, установлену законом. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права.

Джерела права в адміністративному судочинстві мають особливості адресатів, тобто особливості кола осіб, на яких поширюється їх дія. Як правильно зазначає А. С. Мельник, джерела процесуального права містять в своїй структурі приписи, що адресуються суб'єктам, які наділені владними повноваженнями для застосування норм матеріального права. Приписи цих джерел виступають завжди як категоричне веління щодо суб'єктів, уповноважених організувати правозастосовний процес, і можуть містити диспозитивні засади щодо зацікавлених учасників правотворчого процесу. Джерела процесуального права завжди розраховані не на будь-яких, а лише на певних суб'єктів, що можуть приймати участь в юридичному процесі [195, с. 370]. Тобто, джерела права в адміністративному судочинстві містять приписи, які стосуються суб'єктів адміністративного судочинства, їх прав та обов'язків, визначають повноваження адміністративних судів по здійсненню судочинства, і це не випадково, адже адміністративний суд є носієм судової влади і перебуває у відносинах з усіма іншими суб'єктами (позивачем, відповідачем, свідками тощо).

Джерела права в адміністративному судочинстві регулюють особливу сферу суспільних відносин – адміністративне судочинство. Особливою властивістю джерел права в адміністративному судочинстві є те, що їх норми регулюють відносини, які виникають між адміністративним судом та іншими учасниками судочинства при здійсненні правосуддя. Крім того, джерела права в адміністративному судочинстві чітко регламентовані та стосуються особливої сфери – адміністративного судочинства. Так, у ст. 5 КАС України вказується, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Проведення в

адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (уточнення дії закону у часі).

Різноманітність форм вираження джерел права в адміністративному судочинстві. Джерела права в адміністративному судочинстві хоча переважно й мають форму нормативно-правового акту, але можуть мати і інші форми вираження (рішення ЄСПЛ, міжнародно-правовий договір, рішення Конституційного Суду України тощо).

Основною формою джерел права в адміністративному судочинстві є зовнішня форма вираження правових норм у письмовому документі, який виданий уповноваженим суб'єктом, відповідно до спеціальної процедури, що має юридичну силу та обов'язковість на території України, і який спрямований на врегулювання адміністративно-процесуальних відносин [116, с.163].

Варто підтримати А. С. Мельника, який вважає, що форми виразу джерел процесуального права цим не обмежуються і можуть міститися у доповнюючі джерелах, до яких автор відносить правові звичаї та судові справи, пам'ятки історії, літератури, що існували раніше та відображаються в діючих нормах права, правотворча діяльність судових органів, направлені на вдосконалення основних джерел права. До додаткових джерел права необхідно віднести (правовий звичай; судовий прецедент (постанови Пленуму Верховного Суду України); юридична доктрина, принципи права; релігійно-правовий текст). Виду джерел процесуального права, який би регулював всі сторони суспільних відносин, не існує, тому при застосуванні кожного джерела та визначенні його ефективності необхідно виходити з того, чи спроможне воно за конкретних історичних умов сприяти прогресивному розвитку правової системи й суспільства загалом, забезпеченню прав та свобод людини і громадянина [195, с. 373].

Як впливає із положень ст. 5 КАС України, формами виразу джерел права є Конституція України, КАС України та міжнародні договори, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Крім того, саме в КАС України уперше серед усіх процесуальних законів України було згадано про рішення ЄСПЛ. Так, у ч. 2 ст. 8 КАС України вказано, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

Крім того, в адміністративному судочинстві під час розгляду й вирішення публічно-правових спорів набули значного поширення у застосуванні роз'яснення, які даються постановами Пленуму Верховного Суду України та Пленумів Вищих спеціалізованих судів. Ці постанови мають деякі ознаки прецедентного права. Вони певною мірою здійснюють вплив на вирішення конкретних справ та можуть виступати носіями норм права, вказують шлях до правозастосування, можуть мати нормативний характер, і є обов'язковими для судів, інших органів і посадових осіб, котрі застосовують норми права, щодо яких зроблені такі роз'яснення. Невикористання таких роз'яснень може мати наслідком скасування рішення, яке прийняте без врахування відповідних роз'яснень. Обов'язковість здійсненої вищою судовою інстанцією практики застосування норм права має наслідком виникнення нових відносин, в яких убачається пріоритет застосування судової практики як джерела права України.

Вагомим є питання щодо наслідків міжнародних зобов'язань, які взяла на себе держава Україна.

З метою забезпечення виконання країнами-учасницями Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини здійснює повноваження Європейський суд з прав людини. Його юрисдикція поширюється на всі справи, які стосуються тлумачення й застосування цієї Конвенції і які держави-учасниці передають йому на розгляд відповідно до ст. 48 Конвенції. Рішення Європейського суду є обов'язковими до виконання в Україні та викликають необхідність не тільки вирішення проблем, пов'язаних з виконанням його рішень і використанням їх у судовій правозастосовній практиці, та питань визначення особливостей використання таких рішень як джерел права адміністративного судочинства. Такі рішення носять

загальнономативну природу [376, с. 164-167].

Тому не випадково, що джерелами права в адміністративному судочинстві, з одного боку, є зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які містяться у законодавчих актах, з іншого боку джерела права в адміністративному судочинстві містяться у правилах, які регулюють публічно-правові відносини, що виникають у сфері державної влади, актах правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевого самоврядування, а також виникають внаслідок міжнародних зобов'язань, які взяла на себе держава України. Джерелами права також є й судові акти Верховного суду та адміністративних судів.

Отже, з врахуванням вищенаведеного, можна зробити такі узагальнення до цього підрозділу.

У вітчизняній науковій юридичній літературі переважає, в основному, нормативістський, по суті догматичний підхід до визначення розуміння джерел права. Однак, у залежності від конкретних соціально-економічних, політичних та інших умов зовнішнього середовища та стану громадянського суспільства, одні елементи витоків права можуть набувати вагомого регулюючого впливу, інші втрачати своє значення. Наприклад, в сучасній правовій системі значно збільшується роль та значення судової практики, як джерела права. Тому ми вважаємо, що сучасна система джерел права в адміністративному судочинстві включає в себе як формально закріплені, так і формально незакріплені джерела. Сьогодні система джерел права в адміністративному судочинстві не обмежується законом та підзаконними нормативними актами. Великого значення набуває судова практика та судовий прецедент, як джерела права в адміністративному судочинстві. Окремі джерела права в адміністративному судочинстві містять правові норми, які є результатом судової правотворчості, внаслідок чого нижчестоящі суди повинні посилатися на них у своїх рішеннях. Мова йде про судові акти Верховного Суду, правові позиції Вищих адміністративних судів,

викладені в інформаційних листах та довідках тощо.

Тому, на нашу думку, джерелами права в адміністративному судочинстві є нормативно-правові акти та акти судових органів, в яких закріплені правила, які врегульовують порядок організації та здійснення правосуддя в адміністративних справах при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів. Джерела права в адміністративному судочинстві – це форма об'єктивізації системи процесуальних норм, які врегульовують сферу правових відносин, пов'язаних із здійсненням адміністративного судочинства.

Джерела права в адміністративному судочинстві характеризуються тим, що: 1) завжди містять норми чи інші правові приписи, які регулюють адміністративно-процесуальну діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку; 2) мають встановлену державою або визнану нею офіційну форму (наприклад, форму нормативно-правового акту, рішення ЄСПЛ, іншого судового акту); 3) мають формальні та змістовні ознаки; 4) можуть мати певний ступінь нормативності. Так, джерелам права в адміністративному судочинстві притаманна ознака нормативності, однак окремі з них мають особливий нормативний характер (постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, листи та узагальнення судової практики); 5) є джерелом інформації про права та обов'язки, поведінку суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин; 6) мають публічний характер; 7) мають загальнообов'язковий та загальновідомий характер для тих осіб, на яких поширюється їх дія; 8) регламентують особливу сферу суспільних відносин – адміністративне судочинство; 9) різноманітність форм вираження: нормативні та судові акти.

2.2. Система джерел права в адміністративному судочинстві

Як зазначалося у попередньому підрозділі роботи, сьогодні спостерігається тенденція розширення кола джерел права в адміністративному судочинстві, а також зміни співвідношення їх різновидів. Тенденція розширення кола джерел права в адміністративному судочинстві пов'язана, насамперед, з процесами глобалізації, уніфікації норм вітчизняного права з законодавством ЄС, взаємопроникненням різних типів правових систем.

В умовах сучасної правової реальності існує потреба в нових методологічних підходах, які б дозволили розглянути систему джерел права в адміністративному судочинстві з ширших позицій: не лише як системне утворення, що становить собою сукупність законодавства. Необхідність вивчення змісту системи джерел права в адміністративному судочинстві також посилюється й тим, що: по-перше, євроінтеграційні процеси в правовій системі України визначили міри змін і наближення однієї із складових правової системи – системи джерел права в адміністративному судочинстві; по-друге, Україна визнала ратифіковані Верховною Радою міжнародні договори частиною національного законодавства; по-третє, поширилася дія прецедентів, а саме рішень ЄСПЛ, Конституційного Суду України. З прийняттям нової редакції КАС України і впровадженням інституту типових та зразкових справ судовими прецедентами стають рішення Верховного Суду, прийняті за наслідками розгляду цих справ; по-четверте, поновили своє значення загальнообов'язкові для врахування у суддівській практиці правові висновки, викладені у рішеннях Верховного Суду.

Тому правовий феномен системи джерел права в адміністративному судочинстві є одним із важливих та актуальних для дослідження в сучасній науці адміністративного права.

Однак, дослідження системи джерел права в адміністративному

судочинстві неможливе без використання наукових розробок загальної теорії права з питань поняття, змісту та взаємозв'язку таких термінів як «система», «система права», «система джерел права». Звернення до теорії права також обумовлено й тим, що у сучасній адміністративно-процесуальній науці розуміння поняття «система джерел права в адміністративному судочинстві», та суміжними з цією категорією термінами нині є мало дослідженими, вкрай розпливчастими, і навіть можна сказати, ситуативними.

Як правильно зазначає Б. В. Шейндлін, «важливою властивістю права є системність, тобто такий зв'язок правових норм, при якому одні норми визначають умови здійснення інших» [367, с. 9]. У науковій літературі під системою розуміють складно організоване ціле, що включає елементи, поєднані різними зв'язками і взаємовідносинами [150, с. 232]. М. М. Марченко зазначає, що родовими та видовими ознаками різноманітних систем є: наявність структурних елементів; системоутворювальні зв'язки між елементами; утворення цілісної системи в результаті взаємозв'язку та взаємодії утворювальних її елементів; наявність у структурних елементів певної автономії і відносної самостійності по відношенню одне до одного, а системи в цілому – по відношенню до оточуючих систем [191, с. 175].

Джерелам права в адміністративному судочинстві притаманні всі ознаки системного утворення: сукупність певних елементів, наявність зв'язків між ними, ієрархічна побудова тощо, які у своїй сукупності мають цілісний характер. Системність джерел права в адміністративному судочинстві первісно закладена в самій їх природі та в їхньому характері як правових феноменів, що існують і функціонують не окремо, а тим більше не ізольовано один від одного, а в тісному взаємозв'язку та взаємодії один з одним [85, с. 208].

Розглядаючи джерела права в адміністративному судочинстві з системних позицій, можна виділити такі їх властивості, які характеризують їх як систему:

- наявність певних структурних елементів і системоутворюючих

зв'язків між ними;

– наявність певної автономії й відносної самостійності у цих елементах системи.

Досліджуючи систему джерел права в адміністративному судочинстві не можна не оминати увагою теоретичні підходи щодо розуміння цього поняття. В юридичній літературі висловлені деякі позиції стосовно терміну система джерел права.

Так, Пархоменко Н. М. під системою джерел права розуміє органічну, комплексну, багаторівневу, динамічну й відкриту систему, складові елементи якої – підсистеми, об'єднані певними зв'язками, розташовані у певному встановленому порядку, що забезпечує її функціональність та визначає її місце у правовій системі [221, с. 17]. На нашу думку, таке визначення є занадто широким і не відображає всі властивості саме системи джерел права.

Гураленко Н. А. зазначає, що система джерел права – це цілісне, динамічне, інтегративне, об'єктивне правове утворення, що визначається взаємозв'язком таких елементів як закон, договір, звичай, правова доктрина, принципи права, суддівська правотворчість [49, с. 16]. У цьому визначенні автор ототожнює систему джерел права з їх різновидами.

На думку Кармазіної К. Ю., система джерел права – це комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, що об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах [130, с. 104]. На жаль, автор не надає роз'яснення з приводу того, про які нормативно-правові приписи йде мова, і в яких зовнішніх формах вони об'єктивовані.

На думку Куценка І. В., система джерел права являє собою органічне ціле, всі елементи якого – це окремі види джерел, розташовані у визначеному порядку. Цей порядок залежить від юридичної сили, яку має певне джерело [174, с. 480].

Тополевський Р. Б. систему джерел права трактує як сукупність всіх форм юридичного закріплення і організаційного забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми) у сукупності їх

взаємозв'язків (генетичних, структурних та функціональних), через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складові національної або регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [322, с. 11; 349].

Марченко М. М. систему джерел права визначає як комплекс взаємопов'язаних та взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, які об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах і утворюють нормативно-правову організацію, необхідну для забезпечення правового регулювання у будь-якому суспільстві [191, с. 163; 349].

Останні автори у своїх визначеннях системи джерел права розглядають їх крізь призму першооснови цих джерел (правових приписів чи юридичних норм), які між собою взаємодіють та мають різні форми вираження.

Аналіз наведених позицій стосовно розуміння змісту поняття система джерел права дозволяє зробити висновок, що ці питання хоч і отримали належну наукову увагу, однак єдиного та комплексного бачення щодо розуміння поняття «система джерел права» не склалося.

Перш ніж сформулювати власне розуміння змісту поняття система джерел права в адміністративному судочинстві, необхідно виявити первинні елементи системи джерел права та встановити постійні зв'язки між ними, що дозволить виокремити їх структуру, мету та особливості функціонування структурних елементів.

Базовим для констатації не лише права, а й системи джерел права є виділення системоутворюючого елементу, тобто складової частини, утворюючого первинного елементу джерел права в адміністративному судочинстві. Цей компонент «має бути наділений специфічними особливостями даної системи, а також відображати її специфіку та виконувати функції, характерні для системи» [350, с. 93].

У юридичній літературі первинними елементами системи джерел права називають норму права. Що, на нашу думку, потребує уточнень. Говорячи про норму права, як первинний елемент джерел права в адміністративному

судочинстві, ми фактично ототожнюємо систему джерел права з системою законодавства.

У юридичній літературі понятійний ряд, що характеризує зовнішній вираз права, представлений такими категоріями як «норма права», «правова норма» та «юридична норма», «нормативно-правовий припис».

Досліджуючи етимологію понять «правова» та «юридична» норми І. А. Сердюк зазначає, що ці терміни вживаються як синоніми, що не є зовсім коректним з точки зору їх етимології, а також смислового навантаження.

Так, зокрема, поняття «правовий» походить від латинського слова «*judge*», що означає «справедливий». І за змістом, і за етимологією коренем слова «справедливість» (лат. «*justitia*») є слово «право» (лат. «*jus*»). Тобто, категорія «справедливість» сама по собі містить правове начало. Справедливість – це самовираз і самооцінка права і, водночас, правова оцінка усього позаправового. З огляду на вищевикладене, термін «правова норма» буквально має перекладатися як «справедливе правило поведінки». Поняття «юридичний» походить від лат. слова «*judicious*», що означає судовий, а не правовий. З огляду на цей факт, смислове навантаження словосполучення «юридична норма» зводиться до судового правила поведінки (або правила поведінки, створеного судом). Таким чином, видається цілком очевидним висновок про те, що як досліджувані нами терміни «юридична норма» і «правова норма», так і однойменні поняття не можуть бути повною мірою визнані як тотожні ні за своїм змістом, ні за обсягом [292, с. 135].

Далі у своєму дослідженні І. А. Сердюк робить цілком слушні висновки, які дозволяють сформулювати такі поняття:

– норма права – це формально визначене правило поведінки загального характеру, що здійснює регулятивний або охоронний вплив на суспільні відносини, походить від держави чи громадянського суспільства; його реалізація гарантована можливістю застосування державного примусу;

– правова норма – це формально визначене правило поведінки загального характеру, що здійснює справедливий, з точки зору домінуючої

частини населення, регулятивний або охоронний вплив на суспільні відносини, походить від держави чи громадянського суспільства; його реалізація гарантована можливістю застосування державного примусу;

– юридична норма – це формально визначене правило поведінки загального характеру, що здійснює регулятивний або охоронний вплив на суспільні відносини і походить від судового органу; його реалізація гарантована можливістю застосування державного примусу [292, с. 135].

Досліджуючи сутність норм права та нормативно-правових приписів О. Ф. Скакун зазначає, що нормативно-правовий припис – цілісне, логічно і граматично завершене судження загального характеру, що формально закріплене в тексті нормативно-правового акту чи іншого джерела права. Як первинний елемент нормативно-правового акту, нормативно-правовий припис має, зазвичай, форму статті чи пункту цього акту. Його структура є двохелементною: у зобов'язальних приписах – гіпотеза-диспозиція (якщо – то); в заборонних приписах – диспозиція-санкція (то –а інакше) [295, с. 295].

Нормативний припис виступає техніко-юридичним способом функціонування норми права, яку правозастосувач має встановити у повноті її елементів (у структурній єдності гіпотези, диспозиції, санкції) шляхом логічного аналізу, інтелектуальної роботи, тлумачення. Так, у нормативних приписах кримінального закону гіпотези є передбачуваними, гіпотетичними, які встановлюються шляхом тлумачення. Нормативно-правові приписи, що містяться в нормативно-правових актах та інших джерелах права, за характером регулювання суспільних відносин можна поділити на приписи прямого регулювання (правила поведінки) і приписи опосередкованого регулювання (спеціалізовані приписи – установчі, дефінітивні, декларативні, прогностичні, оперативні тощо) [295, с. 295].

Отже, нормативно-правовий припис, як системоутворюючий елемент джерел права в адміністративному судочинстві – це формально закріплене судження у тексті не тільки нормативно-правового акту, але й іншого джерела права (наприклад, судового рішення Верховного Суду, прийнятого у

типовій чи зразковій справі, постанові Пленуму Верховного Суду тощо). З урахуванням вищевикладеного, первинним елементом джерел права в адміністративному судочинстві є не тільки норми права, але й інші юридичні норми, що викладені у нормативно-правових приписах нормативно-правового акту та судових актах (постановах Верховного Суду, в яких викладені висновки щодо застосування норм права, постановках Пленуму Верховного Суду та Пленумів Вищих спеціалізованих судів, листах та узагальненнях судової практики).

Таким чином, система джерел права в адміністративному судочинстві – це об'єктивно існуючий, багаторівневий комплекс взаємодіючих та взаємодоповнюючих один одного різних за формою правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер, і які регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства.

Як вже зазначалось, система джерел права в адміністративному судочинстві є складним поліструктурним утворенням, а тому можна виділяти різні її структурні частини залежно від того чи іншого критерію. Варто зазначити, що саме внутрішня будова забезпечує належне функціонування системи джерел права загалом. Нормативно-правовий припис є фундаментом джерел права в адміністративному судочинстві. Об'єднання правових приписів за предметом та об'єктом регулювання утворюють зовнішній вираз (форму) джерел права, що дозволяє здійснити їх групування та класифікувати за різними критеріями.

Цікавим є науковий підхід до класифікації джерел права, запропонований М. Я. Вісьтак, залежно від сили, що охороняє відповідні приписи, виділяють форми, які охороняються: державою (нормативний акт); сторонами (договір, автономії); авторитетом утворюючої сили (доктрина, звичай). Слід мати на увазі, що для окремих форм права державна охорона не є кваліфікуючою ознакою. Для них найбільше значення має сила авторитету, загальне визнання [42, с. 31]. За кількістю суб'єктів створення виділяють такі джерела права: одноосібні (прецеденти, укази, закон – законодавець є

консолідуючим джерелом волі); колективні (автономії та договори); форми, автори яких численні або їх кількість встановити складно, або це не має значення (доктрини, релігія, звичаї) [42, с. 31].

Як зазначає С. В. Бошно, таке групування форм права дозволяє виробити групування джерел права, включаючи «як сучасні явища, так й історичні правові явища: нормативний правовий акт, судова практика, правовий звичай, доктринальні форми права, автономне або статутне (корпоративне) право, релігія, договір» [29, с. 76].

У юридичній науці на сьогодні не існує єдиного підходу щодо класифікації джерел права, що пояснюється складністю досліджуваної категорії та її багатоаспектністю. Як слушно зазначає Пархоменко Н. М., проблема класифікації джерел права не обмежується науковим аналізом окремих джерел права, що регулюють відповідні відносини. Групування джерел права за видами є початком класифікації. Виокремивши групи джерел права за принципом схожості та відмінності, можна вибудувати відмінності цілісну систему джерел права. Отже, як вказує він, необхідно знайти такі ознаки, які будуть необхідними і достатніми для створення груп джерел права і, відповідно, для опису цілісної системи джерел права [42, с. 30; 220, с. 127–128].

Як відомо із курсу логіки, класифікація є різновидом логічної операції поділу понять, тобто є розподілом певної множини об'єктів за групами (родами, видами, типами, підвидами) на специфічних підставах (за критеріями) [42, с. 30; 129, с. 75].

У юридичній літературі джерела права класифікують за різними критеріями. Наприклад, С. В. Бошно вважає, що джерела права можна класифікувати за підставами (силою), що породжує правові приписи і наводить таку класифікацію: державна воля (нормативні акти, прецеденти); загальний досвід (звичаї); узгодження волі декількох учасників відносин (договір, автономне право); авторитет різного походження (релігія, доктринальні форми) [42, с. 31].

У теорії права досить поширеною є така класифікація джерел права: письмові (закон) й неписьмові (звичай); прямі (закон) й непрямі (тлумачення законів і судова практика); офіційні (закон) й неофіційні (звичай і тлумачення законів) [33, с. 194].

А. Н. Верещагін та інші науковці розрізняють первинні і вторинні джерела права [36]. Первинні – це правові тексти, в яких уперше формуються норми, що офіційно визнаються нормами чинного права (закон). Вторинні – це похідні від первинних офіційні тексти, в яких інтерпретується зміст первинних джерел права, уточнюється зміст правоположень первинних і формулюються вторинні (вторинні норми). Зокрема, судові вторинні джерела права можна розглядати як акти нормативного тлумачення джерел первинних. Причому, вторинні джерела права можуть змінити зміст первинних, що нерідко й відбувається [33, с. 194].

Для здійснення загальної класифікації джерел права, як і для класифікації джерел цивільного процесуального права, необхідно, насамперед, визначитися з критеріями цієї процедури, які мають системний характер. До останніх можна віднести: а) юридична сила джерела права; б) зміст (предмет правового регулювання); в) характер волевиявлення суб'єктів правотворчості; г) форма правового буття джерела; д) час його дії і чинність. Названі критерії класифікації дозволяють виділити такі види джерел цивільного процесуального права України: 1) за юридичною силою – закони й підзаконні акти; 2) за сутністю (характером) – джерела цивільного процесуального права української держави та інших суб'єктів правотворчості; 3) за предметом регулювання – акти загального характеру й ті, що належать до окремих інститутів; 4) за органом, що прийняв (санкціонував) акт-джерело – Верховна Рада, Президент, Уряд України, Конституційний Суд України, Європейський суд з прав людини, Верховний Суд (Вищий спеціалізований суд) України; 5) за дією й колом осіб – загальні, що поширюються на всіх осіб, і спеціальні – для окремих категорій осіб; 6) за формою – нормативно-правові акти, міжнародні договори й судова практика;

7) за змістом – галузеві й комплексні. До перших належать ті, що регулюють суспільні відносини виключно у сфері цивільного судочинства; у других містяться норми, що належать до кількох галузей права (наприклад, норми Закону України «Про виконавче провадження»); 8) за часом дії – постійні й тимчасові. Переважна більшість сучасних джерел цивільного процесуального права є постійно діючими, тобто приймаються на невизначений строк. Втрата ними чинності відбувається за умови набуття чинності іншим джерелом права, що скасовує дію попереднього. Тимчасові джерела діють певний строк у чітко окреслених хронологічних межах або за визначених умов, після чого їх чинність втрачається. Так, у п. 22 Розділу XI Цивільного процесуального кодексу України (далі – ЦПК України) («Прикінцеві та перехідні положення») закріплено положення, що під час організації і проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 з футболу суд вирішує справи про порушення прав інтелектуальної власності УЄФА в 7-денний строк без проведення попереднього судового засідання [33, с. 194].

Зазначені вище положення, на нашу думку, можуть стати фундаментом для розроблення підходів до групування джерел права в адміністративному судочинстві.

А. С. Мельник, розглядаючи джерела процесуального права, відзначає різноманітність форм їх вираження і поділяє їх на основні, доповнюючі і додаткові. Виходячи з такого поділу, автор до основних джерел процесуального права відносить: нормативно-правовий акт (Конституція України, кодифіковані нормативно-правові акти, закони, підзаконні акти), судовий прецедент (рішення Європейського суду по правах людини, рішення Конституційного Суду України), нормативно-правовий договір (міжнародно-правовий договір, внутрішньодержавний договір). Доповнюючі джерела права – правові звичаї та судові справи, пам'ятки історії, літератури, що існували раніше та відображаються в діючих нормах права, правотворча діяльність судових органів, направлені на вдосконалення основних джерел права. До додаткових джерел права, вважає автор, необхідно віднести

правовий звичай, судовий прецедент (постанови пленуму Верховного Суду України), юридичну доктрину, принципи права релігійно-правовий текст [195, с. 373; 55].

На думку Р. А. Майданика, систему джерел цивільного права становлять первинні і похідні джерела цивільного права. До первинних (базових) джерел належать законодавство, нормативно-правовий договір, правові звичаї, загальні правові засади (принципи) цивільного права, моральні засади суспільства. До похідних (вторинних) джерел цивільного права автором віднесено судові прецеденти (національні і міжнародні судові рішення), джерела внутрішнього регулювання (саморегулювання) цивільних відносин їх учасниками – цивільно-правовий договір, односторонній правочин, локальний цивільно-правовий акт [188; 55].

Виходячи із законодавчого визнання міжнародних договорів, рішень ЄСПЛ та звичаїв ділового обороту джерелами права в Україні видається за можливе при класифікації джерел господарського права відносити до основних (традиційних) джерел: нормативно-правові акти господарського законодавства, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, рішення ЄСПЛ, звичаї ділового обороту, маючи при цьому на увазі, що мова йде про юридичні джерела (форми) права, прийняті або санкціоновані державою. У такому разі як додаткові (нетрадиційні) джерела господарського права, які не отримали офіційного визнання державою, пропонуємо розглядати: принципи та доктрину господарського права правові позиції Конституційного Суду України судову практику [55, с. 43-44].

Отже, як вбачається з наведених прикладів (а їх можна навести набагато більше), як в теорії права, так і в галузевих юридичних науках існують не лише різноманітні класифікації джерел права на види, але і віднесення тих або інших джерел до різних видів (груп), часто навіть протилежних. При цьому, далеко не завжди автори таких класифікацій вдаються до пояснень щодо обраних критеріїв класифікації [55, с. 43-44].

Існують підходи до поділу джерел права на традиційні та нетрадиційні. Так, Васильєв С. В. зазначає, що стосується традиційних джерел права, то вони безпосередньо асоціюються з нормативно-правовими актами або цивільним процесуальним законодавством і включають Конституцію й закони України, підзаконні акти та міжнародні договори. Нетрадиційні джерела права є результатом процесу розвитку сучасного права, поглиблення контактів між державами, врахування нових суспільних умов і потреб. Нетрадиційним джерелам права притаманні такі ознаки: 1) нехарактерність даного джерела права для конкретної правової сім'ї (наприклад, судового прецеденту для романо-германської правової сім'ї); 2) субсидіарність застосування нетрадиційних джерел права для врегулювання суспільних відносин; 3) брак чітких правотворчих процедур, спрямованих на створення таких джерел права; 4) виникнення нетрадиційних джерел права, як правило, у тій сфері суспільних відносин, яка не потребує прямого державного впливу; 5) непередбачуваність їх як джерела права в законодавчих актах держави або в законодавстві держави взагалі; 6) можлива невідповідність їх письмового викладу вимогам законодавчої техніки; 7) можливість їх не бути структурованими взагалі, або їх побудова може дуже відрізнятися від структури нормативного правового акта [33, с. 193].

Нетрадиційні джерела права – це не просто доповнення до системи нормативних актів, а своєрідна якісна система нормативних регулювальників, обумовлених своєрідністю національно-історичних і культурних традицій громадського життя країни, породжених потребами реалізації завдань цивільного судочинства України. Саме в цій царині ці джерела права можуть бути найбільш затребуваними [33, с. 194].

Серед правознавців бракує однозначного підходу до класифікації нетрадиційних джерел права. Можна відзначити наукові позиції вчених, за якими розрізняють джерела: а) які мають певне нормовстановче значення (правовий звичай, судова практика), й ті, що позбавлені нормативного змісту; б) які хоча й визнаються законом і доктриною, перебувають під певним

контролем держави в особі її представницьких органів, але є нетрадиційними через їх нечасте застосування у сфері правового регулювання (правовий звичай, нормативний договір, нормативні акти громадських об'єднань) і які є нетрадиційними для даної правової сім'ї (правова доктрина, правозастосовна практика); в) які входять до структури правової системи. Так, на доктринальному рівні останньої формуються такі джерела права як доктрина і принципи права; в рамках нормативного рівня – нормативний акт, у сфері правореалізації – правовий прецедент, судова практика, нормативний договір і звичай [33, с. 194].

Не всі вищенаведені джерела права можна повною мірою віднести до джерел права в адміністративному судочинстві. Окремі з них (правові принципи, рішення ЄСПЛ) закріпилися в адміністративному судочинстві, інші перебувають на рівні теоретичного осмислення (судовий прецедент, правовий звичай).

Як слушно було зазначено М. М. Марченком, незалежно від критеріїв класифікації джерел, їх видів, поняття і змісту, всі вони виступають у межах тієї чи іншої правової системи як єдине ціле, що її формує й наповнює конкретним нормативним змістом. Правознавець переконує, що з певною часткою умовності можна стверджувати, що кожній національній правовій системі й, відповідно, системі права, притаманна власна система джерел права і навпаки [192, с. 11, 12].

Говорячи про види джерел права в адміністративному судочинстві варто також звернутися до надбань юридичної науки.

У юридичній літературі виокремлюють такі основні зовнішні форми (джерела) права: 1) нормативно-правовий акт; 2) нормативно-правовий договір; 3) правовий звичай; 4) правовий прецедент; 5) принципи права; 6) правова доктрина; 7) релігійні джерела [182, с. 193].

У свою чергу Р. Б. Тополевський пропонує разом із традиційними джерелами права, до яких звично належить нормативно-правовий акт, нормативно-правовий договір, правовий прецедент, правовий звичай,

принципи права включити до системи джерел права й нетрадиційні – корпоративні акти, релігійно-правові тексти, акти м'якого права (рекомендаційні акти міжнародних організацій) [204, с. 4].

Слід наголосити, що на сучасному етапі спостерігається зближення національних і міжнародних правових систем, їхнє взаємозбагачення. Це сприяє сумісності різних за типологічними та іншими ознаками правових систем і здатності взаємодіяти між собою, а також зменшує відставання окремих національних правових систем від сучасних надбань і вимог правового розвитку людської цивілізації [184, с. 400; 218].

Сучасним правовим системам характерне відродження тенденцій різноджерельного права. Не існує такого юридичного устрою, який віддавав би перевагу виключно одному з джерел права і нехтував усіма іншими, але існують системи, де одне з джерел переважає над іншими [350, с. 21].

Як слушно зазначає М. М. Марченко, спільними для всіх правових систем є такі джерела права:

- 1) нормативно-правові акти на чолі із законом;
- 2) звичаї, які формують систему норм звичаєвого права;
- 3) судова практика, судові прецеденти, які є загальноновизнаними джерелами права;
- 4) міжнародні договори, які за своїм значенням наближаються до конституційних законів;
- 5) загальні принципи права, відповідно до яких повинна будуватися діяльність судових та інших державних органів;
- 6) доктрини, з допомогою яких виробляються основоположні принципи романо-германського права [193, с. 463; 218].

Відповідна ієрархія джерел права юридично та фактично простежується не тільки у правових сім'ях, що охоплюють значну кількість країн, а й у правових системах [218].

Що стосується науки адміністративного права та адміністративного процесуального права, то вченими досі не вироблено доктрини системи

джерел адміністративного права, і, відповідно, й системи джерел права в адміністративному судочинстві.

Так, Курило В. І. до системи джерел адміністративного права включає такі складові:

- 1) адміністративно-правові концепції та доктрини;
- 2) адміністративно-правові акти;
- 3) акти органів державного управління;
- 4) акти судових органів;
- 5) адміністративні договори та угоди;
- 6) природне право;
- 7) адміністративно-правові звичаї;
- 8) адміністративно-правові прецеденти [169, с. 31].

Цуркаленко Ю. В. вважає, що сучасна система джерел адміністративного права України має бути представлена наступним чином:

- нормативно-правові акти державних органів України;
- міжнародні джерела;
- рішення національних судів [356].

Як зазначає Черномаз О. Б., в Україні реалізується система джерел адміністративного права, яка містить у собі такі види джерел: нормативно-правовий акт, нормативний договір, правовий прецедент, правовий звичай і доктрина [362].

Аналіз вищенаведеного дозволяє зробити деякі узагальнення.

Незважаючи на домінування в юридичній науці підходів, що джерелами права можуть виступати виключно нормативно-правові акти, слід зазначити, що інтеграція до світової правової дійсності поставила питання про нове розуміння системи джерел права, у тому числі це твердження також стосується джерел права в адміністративному судочинстві. Базування концепції, що джерелами права в адміністративному судочинстві є нормативно-правовий акт, міститься в нормах ст. 5 КАС України, в якій вказано, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до

Конституції України, КАС України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Наслідком таких підходів є те, що фахівці асоціюють систему джерел права в адміністративному судочинстві з системою адміністративного процесуального законодавства.

Така інтерпретація пов'язана з тим, що деякі правники до системи джерел включають: а) тільки закони й підзаконні акти; б) первинні і вторинні (формально юридичні) джерела; в) сукупність усіх форм юридичного закріплення й організаційного забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми) в сукупності їх взаємозв'язків, через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складники національної або регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [33, с. 192].

Безперечно, основним елементом джерел права в адміністративному судочинстві є система адміністративного процесуального законодавства.

Становить інтерес рішення Конституційного Суду України (справа про тлумачення терміну «законодавство»), відповідно до якого визначено, що в контексті положень КЗпП України, терміном «законодавство» охоплюються не лише закони України, декрети Кабінету Міністрів України (яким на підставі попередньої Конституції УРСР було надано силу законів у рамках тимчасово делегованих йому законодавчих повноважень) і ратифіковані Україною міжнародні договори, а й постанови Верховної Ради, укази Президента, постанови Кабінету Міністрів України (прийняті в межах повноважень цих органів). Що ж до президентських указів та урядових постанов, то Конституційний Суд України, тлумачачи ці акти як «складову частину законодавства України», в основу обґрунтування своєї позиції поклав тези, відповідно до яких такі акти «встановлюють загальнообов'язкові правила» й «мають універсальний характер» [275; 33, с. 192].

Систему законодавства, як зазначає С. В. Васильєв, варто розглядати в широкому й у вузькому значенні. Широке розуміння законодавства об'єднує

в єдине ціле всі закони й підзаконні акти, що приймаються в державі; вузько розглядається законодавство як упорядкована сукупність законів. У будь-якому разі термін «законодавство» навіть при найширшому його трактуванні ототожнювати з поняттям «джерело права» неприпустимо, тому що законодавство – це лише частина системи джерел права в адміністративному судочинстві [33, с. 192].

Таким чином, адміністративно-процесуальне законодавство, як вже зазначалося вище, з джерелами права співвідноситься як часткове та загальне, адже система джерел адміністративного процесуального законодавства входить до системи джерел права в адміністративному судочинстві, які законодавством не обмежуються. Тому, можна зазначити, що система нормативно-правових актів, що становить собою адміністративно-процесуальне законодавство, є не єдиним, а одним із джерел права в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим можна навести такі аргументи.

По-перше, основною складовою джерел права в адміністративному судочинстві є адміністративно-процесуальне законодавство, що складається з системи нормативно-правових актів.

Нормативно-правовий акт – це акт правотворчої діяльності компетентних державних органів, що встановлює, змінює або скасовує правові норми. Нормативний акт приймається компетентним органом у певному процедурному порядку. Це офіційний документ, що містить правові норми, тобто носій інформації про правові норми, юридичне джерело права. Нормативно-правові акти мають різні назви, вони відрізняються один від одного за юридичною силою, за суб'єктами видання тощо [34, с. 21].

Згідно зі ст. 5 КАС України, адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Згідно зі ст. 7 проекту КАС України, суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на

обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Суд застосовує інші правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, визначені Конституцією та законами України.

Згідно з ч. 6 та ст. 9 КАС України, якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору. Аналогічне положення міститься у ч. 5 ст. 7 проекту КАС України.

Тобто, основними джерелами права в адміністративному судочинстві, на підставі яких суд вирішує справу, є Конституція України, закони України, підзаконні правові акти та міжнародні договори.

Визначаючи основним джерелом права в адміністративному судочинстві нормативно-правові акти, слід вказати на те, що адміністративно-процесуальні відносини можуть регулюватися й іншими правовими приписами, які встановлені відповідними компетентними органами. Так, згідно з ч. 4 ст. 9 КАС України, у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу.

Крім того, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права) (ч. 7 ст. 9 КАС України).

При вирішенні справи по аналогії закону чи аналогії права обов'язковим є дотримання таких умов:

- аналогія допустима лише у випадку повної чи часткової відсутності правових норм;
- суспільні відносини, до яких застосовується аналогія, повинні

знаходиться у сфері правового регулювання;

- повинна бути схожість між обставинами справи і наявною нормою за суттєвими юридичними ознаками;

- пошук норми, що регулює аналогічний випадок, повинен здійснюватися спочатку в актах тієї ж галузі права, у випадку відсутності – в іншій галузі права і у законодавстві в цілому;

- винесене у процесі використання аналогії правове рішення не повинно суперечити нормам закону, його меті;

- обов'язково повинно бути мотивоване пояснення причин застосування рішення по аналогії до конкретного випадку [90, с. 59].

При застосуванні аналогії права суттєве значення мають принципи права, які закріплюються в Конституції. Так як норми Конституції України є нормами прямої дії, то правозастосувач, базуючись на власній правосвідомості, може мотивувати рішення у справі, посилаючись на конституційні норми [177].

Тобто, використання аналогії права та аналогії закону дозволяє адміністративному суду використовувати правові приписи, а також норми, які належать до законодавства інших галузей права і не є адміністративно-процесуальними.

Наприклад, у своєму висновку науково-правових експертиз при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України провідні українські вчені вказують, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «угода», а тому для розуміння визначення адміністративного договору, що міститься в ст. 3 КАС України, необхідно використовувати поняття правочину (договору). Водночас, необхідно розрізняти цивільно-правовий договір та публічно-правовий договір (специфічним різновидом якого є адміністративний договір).

Крім цього, необхідно зазначити про відсутність окремих норм права, які регламентують порядок та форму укладення адміністративно-правових договорів. Тому, керуючись аналогією права, необхідно застосовувати

відповідні норми цивільного права з урахуванням окремих норм, які містяться в законах та підзаконних актах, що регулюють адміністративно-правові (управлінські відносини).

Також, слід звернути увагу й на таку властивість нормативно-правових актів, як джерела права в адміністративному судочинстві, а саме на можливість їх незастосування, у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України (ч. 5 ст. 9 КАС України). У такому випадку суд звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта [113, с. 27].

По-друге, згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики ЄСПЛ» від 23 лютого 2006 р., суди при розгляді справ застосовують Конвенцію і практику ЄСПЛ як джерело права.

Таким чином, практика ЄСПЛ є безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. Адміністративні суди мають використовувати як джерело права рішення ЄСПЛ та посилатися на них при винесенні рішення у справі.

По-третє, сьогодні як в науці, так і серед практикуючих юристів немає єдності думок стосовно визнання судової практики самостійним видом джерел права в адміністративному судочинстві. Невирішеність цих питань по-перше, впливає на формулювання змісту поняття «джерела права в адміністративному судочинстві» та на їх систему; по-друге, ускладнює правозастосовчу діяльність. Адже така невизначеність не дозволяє відповісти на запитання, чи можуть суди використовувати судову практику як джерело права? Чи є судовий прецедент джерелом права?

Аналіз положень КАС України та Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. дозволяє зробити висновки про те, що адміністративні суди під час розгляду адміністративних справ мають використовувати як джерело права та враховувати при прийнятті судового

рішення судові рішення Верховного Суду, у тому числі посилаючись на них у відповідних судових рішеннях, що свідчить про важливість останніх у забезпеченні єдності судової практики. Мова йде про постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р., судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання всіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України [261]. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом.

Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для адміністративних судів усіх рівнів. У них Верховний Суд тлумачить норми законів, робить висновки щодо їх застосування під час розгляду конкретної адміністративної справи. Саме в таких рішеннях Верховний Суд пропонує абсолютно нове тлумачення законодавчих положень, по-новому регламентує суспільні відносини. У праві створюється нова правова норма, яка є центральним пунктом судової правотворчості [261].

Крім того, слід зазначити, що при зверненні до адміністративного суду у позовній заяві сторона (сторони) у справі можуть посылатися на постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, обґрунтовуючи свої позовні вимоги. При прийнятті рішення у справі, суд повинен враховувати правові позиції-висновки Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, на які посилалася сторона в обґрунтуванні своїх позовних вимог. І якщо суд відступить від правової позиції, викладеної Верховним Судом, то він має обґрунтувати, чому її не було враховано.

Отже, можна зазначити, що постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, по-перше, є судовими прецедентами в адміністративному судочинстві; по-друге, є джерелами права в адміністративному судочинстві. Такий механізм запроваджений задля забезпечення єдності судової практики в судовій системі в Україні.

Проектом нового КАС України впроваджується інститут типових та зразкових справ.

Згідно зі ст. 290 проекту КАС України, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебувають типові адміністративні справи, кількість яких визначає доцільність ухвалення зразкового рішення, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції.

У поданні про розгляд справи Верховним Судом зазначаються підстави, відповідно до яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, в тому числі посилення на типові справи.

Відповідно до ст. 291 проекту КАС України, при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

На судове рішення у типовій справі може бути подана апеляційна скарга у порядку, визначеному цим Кодексом. Рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав:

- 1) суд першої та (або) апеляційної інстанції при вирішенні типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи;

2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи [237].

Введення таких новацій, по-перше, спрямоване на забезпечення єдності судової практики. Впровадження типових та зразкових справ дозволить вирішити проблему забезпечення єдності судової практики, адже Верховний Суд буде приймати рішення у зразковій та типовій справі, а адміністративні суди повинні будуть використовувати при розгляді відповідних категорій публічно-правових спорів рішення Верховного Суду та посилалися на нього при прийнятті постанови (ухвали) суду. По-друге, введення у правову систему України інституту типових та зразкових справ дозволяє стверджувати про поширення використання судового прецеденту як джерела права в адміністративному судочинстві.

Таким чином, можна стверджувати, що судовий прецедент, формою якого є висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду (а з прийняттям нової редакції КАС України – судові рішення Верховного Суду, прийняті у типовій та зразковій справі) є джерелами права в адміністративному судочинстві.

Отже, судовий прецедент в адміністративному судочинстві – це постанова Верховного Суду, в якій містяться висновки щодо застосування норм права (а з прийняттям нової редакції КАС України – судові рішення Верховного Суду, прийняті у типовій та зразковій справі), в яких сформульовано правило, загальнообов'язкове для застосування адміністративними судами при вирішенні подібних питань під час розгляду публічно-правових спорів.

По-четверте, судова практика та судовий прецедент не є рівнозначними поняттями. Судова практика, у широкому розумінні цього поняття, представляє собою результат діяльності суду в здійсненні судочинства, сукупність всіх судових рішень, навіть без визначення категорій та судових

інстанцій, які їх прийняли. Судовий прецедент – це рішення суду у певній справі, в якому сформульовано правило, загальнообов'язкове для застосування судами тієї самої або нижчої інстанції при вирішенні подібних питань під час розгляду інших справ.

Судова практика, яка міститься у судових актах (постановах, Пленумах, листах та узагальненнях) Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, і якими надається тлумачення норм права, роз'яснюється на прикладі судового прецеденту вирішення того чи іншого виду публічно-правового спору, є джерелами права в адміністративному судочинстві. При вирішенні справи адміністративні суди повинні їх цитувати, використовувати та посилалися у тексті судового рішення.

Хоча слід зазначити, що з прийняттям нової редакції Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. постанови Пленуму Верховного Суду та Вищого адміністративного суду України вже не приймаються, хоча все ж залишаються джерелами права в адміністративному судочинстві, адже, по-перше, вони не є скасованими, по-друге, в них міститься досвід десятирічної практики розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, узагальнення цієї практики, тлумачення законодавства та висновки щодо застосування норм права. Тому при розгляді публічно-правових спорів адміністративні суди їх використовують як джерела права.

Щодо листів та узагальнень судової практики Верховним Судом, то вони можуть використовуватися адміністративними судами як джерела права при розгляді публічно-правових спорів. При вирішенні справи адміністративні суди мають враховувати їх, цитувати та посилалися у тексті судового рішення. У випадках, якщо адміністративний суд не врахував правову позицію Верховного Суду, викладену у листі чи узагальненні судової практики, таке рішення буде скасоване у подальшому.

Наступне, на що хотілося б звернути увагу, це на проблемі систематизації джерел адміністративного права шляхом їх кодифікації.

Як відомо, кодифікацію як напрям систематизації адміністративного права здійснюють шляхом: а) об'єднання в єдиному акті адміністративно-правових норм, що містяться в різних нормативних актах, однак мають спільні ознаки та предмет; б) доопрацювання положень таких норм; в) виключення положень, які втратили актуальність; г) вирішення питань, які потребують нормативного врегулювання у адміністративному праві.

За результатом здійснення кодифікації напрацьовуються єдині, систематизовані та спеціалізовані акти, які по своїй ієрархії займають вище місце, ніж звичайний закон.

Кодекс адміністративного права України покликаний врегулювати у процесі державного управління відносини між державними органами та громадянами, містити норми, які встановлюють загальні принципи державного управління та адміністративних процедур, а також норми, які врегулюють порядок застосування адміністративних стягнень [100, с. 82].

У той же час, залишається неврегульованим у повному обсязі питання адміністративного процесу.

Адже згідно наукової позиції вітчизняного вченого О. М. Бандурки щодо «більш широкого» розуміння адміністративного процесу, на сучасному етапі юрисдикційна діяльність є лише незначною частиною виконавчо-розпорядчої діяльності, а зведення адміністративного процесу до розгляду індивідуальних справ по суті відкидає управлінський характер і ототожнює адміністративний процес із кримінальним і цивільним процесами, що неможливо визнати правильним [22].

Цей принцип повинен відобразитись під час здійснення кодифікації адміністративного права. На нашу думку, робота над кодифікацією адміністративного права повинна здійснюватись згідно з підгалуззями адміністративного права. Окремо важливо звернути увагу щодо систематизації загальної частини адміністративно-правових відносин, її можливо здійснити у Кодекс адміністративного права України та Особливої частини адміністративного права Кодексу про адміністративні

правопорушення, можливого виділення Адміністративно-процедурного кодексу, що безперечно вдосконалюватиме механізм регулювання адміністративно-правових відносин.

Щодо структури Кодексу адміністративного права України, то його можливо сформулювати із таких складових:

Розділ 1. Загальні положення

Глава Предмет регулювання та сфера дії Кодексу адміністративного права України

Глава Адміністративний акт

Розділ 2. Склад та статус суб'єктів адміністративного права

Глава Загальні положення про органи виконавчої влади

Глава Загальні положення про органи місцевого самоврядування

Глава Загальні положення про інші органи, які здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень

Глава Загальні положення про фізичні та юридичні особи

Розділ 3. Публічна служба

Глава Діяльність на державних політичних посадах. Державна служба

Глава Професійна діяльність прокурорів

Глава Військова служба, альтернативна (невійськова) служба

Глава Дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування

Розділ 4. Адміністративний договір. Форми участі держави і місцевого самоврядування у сфері господарювання

Розділ 5. Особливості правового регулювання в окремих галузях адміністративних правовідносин. Реалізація конституційних прав та свобод фізичних осіб, юридичних осіб, об'єднань громадян без статусу юридичних осіб

Розділ 6. Прикінцеві та перехідні положення

Таким чином, сучасні адміністративно-правові відносини знаходяться у

безперервному розвитку, і визначають особливості їх правового регулювання. Робота над законодавчим врегулюванням таких відносин відбувається постійно [109, с. 57].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити такі висновки та узагальнення цього підрозділу.

Джерелам права в адміністративному судочинстві притаманні всі ознаки системного утворення: сукупність певних елементів, наявність зв'язків між ними, ієрархічна побудова тощо, які у сукупності своїй мають цілісний характер. Розглядаючи джерела права в адміністративному судочинстві з системних позицій, можна виділити такі їх властивості, які характеризують їх як систему: наявність певних структурних елементів і системоутворюючих зв'язків між ними; наявність певної автономії й відносної самостійності у цих елементах системи.

Основною складовою джерел права в адміністративному судочинстві є адміністративно-процесуальне законодавство, що складається з системи нормативно-правових актів (Конституції України, законів та підзаконних правових актів, міжнародних договорів).

Практика ЄСПЛ, рішення Конституційного Суду України є безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. Адміністративні суди мають використовувати їх джерела права та посилалися при винесенні рішення у справі.

Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для адміністративних судів всіх рівнів. У них Верховний Суд тлумачить норми законів, робить висновки щодо їх застосування під час розгляду конкретної адміністративної справи. Саме в таких рішеннях Верховний Суд пропонує абсолютно нове тлумачення законодавчих положень, по-новому регламентує суспільні відносини. У праві створюється нова правова норма, яка є центральним пунктом судової правотворчості.

Впровадження типових та зразкових справ дозволить вирішити

проблему забезпечення єдності судової практики, адже Верховний Суд буде приймати рішення у зразковій та типовій справі, а адміністративні суди повинні будуть використовувати при розгляді відповідних категорій публічно-правових спорів рішення Верховного Суду та посилалися на нього при прийнятті постанови (ухвали) суду. По-друге, введення у правову систему України інституту типових та зразкових справ дозволяє стверджувати про поширення використання судового прецеденту як джерела права в адміністративному судочинстві.

Судовий прецедент, формою якого є висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду (а з прийняттям нової редакції КАС України – судові рішення Верховного Суду, прийняті у типовій та зразковій справі) є джерелами права в адміністративному судочинстві.

Судова практика, яка міститься у судових актах (постановах, Пленумах, листах та узагальненнях) Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, і якими надається тлумачення норм права, роз'яснюються на прикладі судового прецеденту вирішення того чи іншого виду публічно-правового спору, є джерелами права в адміністративному судочинстві. При вирішенні справи адміністративні суди повинні їх цитувати, використовувати та посилалися у тексті судового рішення. Їх незастосування або неправильне застосування призводить до скасування судового рішення адміністративним судом вищої інстанції.

Система джерел права в адміністративному судочинстві – це об'єктивно існуючий, багаторівневий комплекс взаємодіючих та взаємодоповнюючих один одного різних за формою правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер, і які регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства.

Джерела права в адміністративному судочинстві, як системне утворення, складаються з:

- 1) Конституції України;
- 2) міжнародних договорів;

- 3) законів України;
- 4) рішень Конституційного Суду України;
- 5) підзаконних правових актів;
- 6) рішень ЄСПЛ;
- 7) постанов Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права;
- 8) судових актів (постанов, Пленумів, листів та узагальнень) Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, в яких надається тлумачення норм права, роз'яснюються на прикладі судового прецеденту вирішення того чи іншого виду публічно-правового спору.

Нормативно-правовий припис є фундаментом джерел права в адміністративному судочинстві. Об'єднання правових приписів за предметом та об'єктом регулювання утворюють зовнішній вираз (форму) джерел права, що дозволяє здійснити їх групування та класифікувати за різними критеріями.

1) за ієрархією – законодавчі акти та міжнародні договори й підзаконні та судові акти;

2) за суб'єктами видання – джерела права, що приймаються Верховною Радою України та іншими суб'єктами правотворчості (Президент України, Конституційний Суд України, Верховний Суд тощо);

3) за предметом регулювання – джерела загального характеру (Конституція України, Закон України «Про судовий збір», рішення ЄСПЛ) й ті, що належать до окремих інститутів (Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», судові рішення у типовій чи зразковій справі);

4) за юридичною силою – джерела права, що діють на території України та ті, які є загальновизнаними або діють у межах й інших держав (міжнародні договори, Конвенція про захист прав і основоположних свобод тощо);

5) за дією й колом осіб – загальні, що поширюються на всіх осіб

(Конституція України), і спеціальні – для окремих категорій осіб (судове рішення у типовій чи зразковій справі);

6) за формою – нормативно-правові акти, міжнародні договори й судова практика ЄСПЛ та Верховного Суду;

7) за змістом – галузеві й комплексні. До перших належать ті, що регулюють суспільні відносини виключно у сфері адміністративного судочинства (КАС України); у других містяться норми, що належать до кількох галузей права (наприклад, норми Податкового кодексу України);

8) за часом дії – постійні й тимчасові.

2.3. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та їх вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві

Згідно з положеннями Конституції України, представники судової влади при здійсненні правосуддя є незалежними і підкоряються лише закону (ч. 2 ст. 126 Конституції України).

Активна роль суду в адміністративному судочинстві зумовлена наявністю інтересу у результатах вирішення справи і необхідна для урівноваження становища сторін у процесі, де звичайній людині протистоїть орган державної влади [370].

Практика діяльності адміністративних судів в Україні направлена на реалізацію основного конституційного принципу: людина є найвищою цінністю, а забезпечення її прав і свобод – головний обов'язок держави.

Одним із найбільш вагомих питань функціонування адміністративних судів в Україні сьогодні постають питання правозастосовної практики, які виникають при розмежуванні підсудності між судами різних юрисдикцій. Практика адміністративного судочинства та робота адміністративних судів призводять до необхідності розмежування юрисдикції адміністративних судів з юрисдикцією загальних та господарських судів та відповідного

затвердження таких процесів у відповідних джерелах права.

Більшість питань виникає не внаслідок суперечностей положень чинного законодавства України та можливості виникнення колізій, недосконалості законодавства, а внаслідок різної правозастосовної практики у судах.

Законодавчі пропозиції щодо ініціювання «нового» розмежування господарської та адміністративної юрисдикції продовжують надходити до Верховної Ради України.

Найбільше питань та труднощів у правозастосуванні викликають випадки, у яких важко визначити за правилами якого процесуального закону розглядати ту чи іншу справу. Проблема розмежування юрисдикції не була непередбачуваною. Вона мала стати очікуваною, зважаючи на попередню практику та підсудність справ судам загальної та господарської юрисдикції.

Зрозуміло, що законодавець не встановлює у законі підсудність кожної справи для кожного конкретного спору (хоча в ряді законів, стосовно певних категорій спорів такий порядок передбачено положеннями Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 року за № 2210-III [247]. Такий підхід неможливо реалізувати, адже як Кодексом адміністративного судочинства, Господарським процесуальним кодексом України, так і іншими законодавчими актами лише окреслюється предмет адміністративної юрисдикції.

У той же час, у численних конкретних випадках правозастосовної практики досі виникають питання про те, за правилами якого виду судочинства потрібно розглядати справу.

Згідно з положеннями ч. 2 ст. 124 Конституції України, юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Судова система України складається з Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції. У системі судів загальної юрисдикції діють загальні та спеціалізовані (господарські та адміністративні) суди. Суди наділено відповідною компетенцією для здійснення правосуддя. Компетенція

адміністративних судів є особливою і законодавчо відокремлена від компетенції судів, що реалізують конституційну, кримінальну, цивільну, господарську юрисдикції. Під компетенцією адміністративних судів безпосередньо розуміється сукупність їх повноважень [357].

З поняттям «компетенції» тісно пов'язане поняття «юрисдикція». Під юрисдикцією розуміють встановлену законом правомочність відповідних органів державної влади вирішувати правові спори та справи про правопорушення, оцінюючи дії суб'єктів з точки зору їх правомірності чи неправомірності, застосовувати юридичні санкції до правопорушників; територію підвідомчості певного органу влади; здійснення правосуддя, а також іншу діяльність по розгляду правових спорів, справ про правопорушення і застосуванню санкцій. Незважаючи на багатозначність терміна «юрисдикція» він позначає, в першу чергу, повноваження певних органів щодо вирішення правових спорів, застосування юридичних санкцій та здійснення інших примусових заходів [9; 357].

Таким чином, поняття «юрисдикція» застосовується відносно повноважень органів судової влади замість поняття «компетенція». У більш вузькому значенні поняття «юрисдикція» застосовується для позначення тільки предметної компетенції судових органів. Саме у цьому сенсі застосовується поняття «адміністративна юрисдикція» у КАС України [357].

Необхідно відмітити, що поняття «адміністративна юрисдикція» вживане у адміністративному праві і стосується не лише адміністративних судів. Адміністративна юрисдикція розглядається також як частина компетенції певних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування по розгляду справ по скаргах, застосуванню заходів адміністративного примусу, у тому числі й накладенню адміністративних стягнень. Відмінність між зазначеними видами адміністративної юрисдикції полягає у формі її реалізації. Юрисдикція адміністративних судів пов'язана із здійсненням правосуддя і реалізується у формі адміністративного судочинства, у той час як адміністративна юрисдикція інших органів є за

своїм змістом проявом виконавчо-розпорядчої діяльності і реалізується у адміністративних процедурах. При цьому, зважаючи на поширення судової юрисдикції на всі правовідносини, що виникають в Україні, вирішення зазначених справ органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовою чи службовою особою не виключає можливості їхнього наступного судового розгляду у формі адміністративного судочинства [357].

У положеннях ч. 2 ст. 4 КАС України зазначається, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, окрім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення. Такі спори, передані на вирішення адміністративного суду, визначаються як справи адміністративної юрисдикції чи адміністративні справи – п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України. При цьому, у ст. 17 КАС України наведений вичерпний перелік категорій публічно-правових спорів, які віднесено до адміністративної юрисдикції [357].

Отже, КАС України встановлено, що в адміністративному судочинстві під адміністративною юрисдикцією слід розуміти повноваження адміністративних судів стосовно розгляду визначених положеннями Закону видів публічно-правових спорів.

У чинному законодавстві не міститься безпосереднього тлумачення поняття «публічно-правовий спір», при цьому без його належного правозастосування у ряді випадків неможливо чітко встановити поширення адміністративної юрисдикції на визначену юридичну справу [357].

Постає питання: «Які ж саме спори мають бути предметом розгляду адміністративних судів, в яких і здійснюватиметься захист громадян і юридичних осіб від неправомірних дій органів державної влади?» Це питання є досить дискусійним. Існують різні думки з цього приводу, і навіть прийняття КАС України не поклато кінець полеміці у правових колах, а на законодавчому рівні все ще чітко не врегульовано розмежування компетенції судів із розгляду справ, що пролягають у площинах різних галузей права

(адміністративне, господарське, цивільне та ін.) [167].

Прибічником формального підходу, зазвичай, вважають Г. Еллінека, який розумів під адміністративними спорами ті, що розглядаються в адміністративних судах. Формальний підхід має місце і в тому випадку, коли для визначення поняття адміністративного спору визначальним критерієм є особлива процедура, згідно з якою і вирішується спір. Такий формальний критерій має свої вади, особливо, коли адміністративні суди тільки формують практику своєї діяльності і вирішення конфліктних ситуацій у сфері державного управління належить до компетенції загальних судів.

Прихильники матеріально-правового підходу (Оріу, Дюгі, С. Попович та ін.), визначаючи адміністративний спір, враховують особливості його суб'єктного складу як особливих правовідносин («суб'єктний» підхід), чи характер матеріально-правових відносин, які є його предметом («предметний» підхід). З точки зору суб'єктної інтерпретації, як адміністративний має розглядатися спір, в якому державний орган виступає стороною, дії якої оскаржуються, або стороною, що оскаржує. Але при такому підході видається за можливе припустити, що адміністративний спір виникає і тоді, коли державні органи реалізують норми цивільного права. Предметний підхід покладає в основу два такі аспекти: різницю між приватним і публічним правом; застосування державними органами переважно норм публічного, передусім – адміністративного, права. Погоджуючись з таким підходом до тлумачення адміністративного спору, можна припускати, що він відсутній, якщо органи виконавчої влади застосовують приватне право. Також, відповідно до такого підходу, адміністративний підхід може існувати навіть тоді, коли акт прийнятий не державним органом, а іншою організацією, проте цим актом застосовуються норми адміністративного права, внаслідок чого спір набуває адміністративно-правового характеру. З цього можна зробити висновок: що спір вважатиметься адміністративним, якщо суть спору є питанням, що регулюється нормами адміністративного права. Таким є нормативістське

тлумачення адміністративного процесу.

Такі розбіжності пов'язані з тим, що адміністративними діями або рішеннями порушуються суб'єктивні права і обов'язки приватних осіб, чи на них незаконно покладаються будь-які юридичні обов'язки, або ж вони незаконно притягнені до юридичної відповідальності.

Значні труднощі викликає питання відмежування адміністративних правовідносин від цивільних (господарських) правовідносин. Зусилля вчених-юристів у цьому питанні до сьогодні не привели до формування єдиної позиції. Як відомо, на сьогоднішній день існує велика кількість концепцій, що по-різному пояснюють правову природу організаційно-правових відносин, що входять до предмету цивільно-правового (господарського) регулювання. Враховуючи таке, намагатимемося виокремити власну позицію з цього питання, проаналізувавши при цьому вже існуючі точки зору.

Фундатором самостійного розгляду організаційних відносин, побудованих на основах рівності і координації у предметі цивільного права, беззаперечно вважається О. А. Красавчиков, який звернувся до розробки цієї проблеми більше п'ятдесяти років тому [164]. Організаційні відносини розглядалися як відносини, побудовані на основі координації та субординації соціального зв'язку, спрямовані на впорядкування певних суспільних відносин, дій учасників, або на формування соціальних утворень (в тому числі суб'єктів права). Класифікація організаційно-правових відносин, запропонована О. А. Красавчиковим, може бути доповнена прикладами видів організаційних відносин, виходячи з сучасних умов:

1) ті, що створюють передумови, слугують виникненню або розвитку майнових відносин (наприклад, спеціальні договори авіатранспортних підприємств, навігаційні договори та ін.);

2) делегуючі, що наділяють повноваженнями одних осіб для здійснення певних дій від імені інших (наприклад, видача і відкликання довіреності);

3) контрольні, які дозволяють одному суб'єкту цивільно-правових

відносин контролювати іншого (наприклад, контроль замовника, авторський контроль проектних організацій та ін.);

4) інформаційні, у зв'язку з якими сторони зобов'язані обмінюватися певною інформацією (наприклад, обов'язок продавця попередити покупця про права третіх осіб на продане майно та ін.).

Окрім того, автор зазначає, що оскільки майнові відносини пов'язані з засобами або продуктами виробництва, то лише ті норми, які регулюють поведінку людей, безпосередньо спрямовану на засоби чи продукти виробництва, стосуються майнових відносин. З останнім не можна повністю погодитися. Як відомо, цивільне право має велику кількість норм, що не характеризуються такою спрямованістю і лише на кінцевому етапі, за допомогою інших цивільно-правових норм, дотичні з поведінкою майнового змісту. Тобто, відносини, що безпосередньо ними регулюються, хоча й пов'язані з майновими, виконуючи певну службову функцію, вже є немайновими, а організаційними відносинами [302, с. 12].

Для викладеної вище позиції характерним є те, що в якості предметної ознаки цивільного права в них використовуються властивості не самих суспільних відносин, а їх учасників або майна, з приводу якого виникають ці відносини. До того ж, специфічна ознака (статус) учасників майнових відносин визначається характером цих відносин, а не навпаки. Тому статус, яким наділені учасники суспільних відносин, залежить від особливостей тих майнових відносин, в яких вони приймають участь. Економічні ознаки майна існують не відособлено, а зумовлені особливостями тих суспільних відносин, що складаються з приводу цього майна. З цих причин предметні ознаки цивільного права доцільніше шукати у специфіці безпосередньо майнових відносин, а не в особливому правовому положенні майна, з приводу якого ці відносини виникають. У цьому контексті як спеціальна ознака може бути використаний вартісний характер майнових відносин, що входять до предмету цивільного права. Щодо включення до предмету цивільного права організаційних відносин, має місце думка, що організаційна діяльність в

умовах товарного виробництва завжди пов'язана з певними матеріальними і трудовими витратами, які обов'язково отримують вартісну оцінку. У зв'язку з цим, так звані організаційні відносини складають один із різновидів майнових відносин і охоплюються загальним поняттям «майново-вартісні відносини».

Специфічними рисами організаційних відносин О. А. Красавчиков називав особливості їх змісту, об'єкту, цілі. Наприклад, змістом таких відносин є організаційні дії, спрямовані на впорядкування (нормалізацію) відносин, які організуються, об'єктом – впорядкованість відносин, зв'язків, дій учасників (і зокрема, впорядкованість функціонування створюваного суб'єкта права).

Безумовно, класифікація організаційних відносин, запропонована О. А. Красавчиковим, в повній мірі може бути застосована і до господарських відносин.

У 1940 році М. М. Агарков у своїй праці «Предмет і система радянського цивільного права» вказував, що радянське адміністративне право регулює організаційні відносини, що складаються з організуючої діяльності СРСР і які при цьому складають самостійне коло суспільних відносин, що не є методом регулювання відповідної діяльності [1].

С. Н. Братусь в межах загального вчення про предмет цивільного права, розглядаючи проблему поняття майнових відносин, що входять до сфери його правового регулювання, взагалі не ставить питання про самостійність організаційних відносин в складі даної галузі права, чітко відмежовуючи, тим самим, майнові відносини від організаційних. На думку С. Н. Братуся, основним завданням є встановлення правильних взаємовідношень між цивільно-правовими і адміністративно-правовими нормами, а не об'єднання їх з майновими [30, с . 42-47, 159].

З інших позицій розглядає питання С. С. Алексєєв. Вчений бере за основу тезу про те, що виділення майнових відносин здійснюється за ознакою об'єкта, а організаційних – за ознакою змісту. Він приходить до

висновку, що та група організаційних відносин, об'єктом яких є матеріальні блага, має називатися майновими і входити до предмету цивільно-правової галузі [15, с. 72]. Тобто, С. С. Алексеев теоретично ототожнює організаційні і майнові відносини, наполягаючи на їх належності до предмету регулювання цивільного права.

У процесі багатьох дій виникають адміністративно-правові майнові відносини між адміністрацією підприємства і адміністрацією відповідних медичних, побутових, навчальних закладів. До майнових адміністративно-правових відносин, сторони яких не пов'язані підпорядкуванням, належать також відносини між працівниками відділу технічного контролю і працівниками цехів та відділів заводів, що виникають в процесі контролю за якістю і комплексністю виробленої підприємством продукції. У системі адміністративно-правових відносин існує велика кількість немайнових відносин, сторони яких не пов'язані підпорядкуванням. Отже, ні майновий характер, ні підпорядкування однієї сторони у правовідносинах іншій не можуть бути застосовані для розмежування цих галузей права.

Якщо звернутися до чинного законодавства України, необхідно зазначити, що число організаційно-правових приписів значно зросло. Крім того, в науковій літературі особливо виділяють так-звані «корпоративні відносини з управління приватним майном корпорацій» – господарських товариств і спілок, а також виробничих кооперативів, які відрізняються майновим характером і протиставляються корпоративним відносинам з переважною організаційною складовою. А тому – особистим немайновим характером, існуючим у деяких некомерційних організаціях – громадських, релігійних, об'єднаннях юридичних осіб та інші.

Виходячи з концепції організаційно-правових відносин як таких, що передують здійсненню приватноправових відносин, необхідно зазначити про можливість виникнення публічно-правового спору між суб'єктами таких відносин.

Таким чином, приватноправові відносини за своєю юридичною

природою можуть стати предметом публічно-правового спору.

Відстоюючи позицію про рівноправність сторін приватноправових відносин як їх специфічної ознаки і визнаючи наявність цієї ознаки у відносинах між організацією, яка передає будівлю, споруду, підприємство безкоштовно, за розпорядженням керівного державного органу, та організацією, що приймає майно, С. Н. Братусь відмовляється визнавати ці відносини адміністративно-правовими, адже при цій передачі дотримуються умови, що забезпечують принцип госпрозрахунку [31, с. 47]. Але цього не достатньо як для заперечення адміністративно-правового характеру цих відносин, так і для визнання їх цивільно-правовими. Обов'язки організацій, що передають і приймають, кореспондують не лише до права керівного органу, але й до їх власних взаємних прав. Обов'язок і право організації передати майно кореспондують до права і обов'язку, сторони, що приймає, прийняти об'єкт передачі. Проте, проблема полягає також і в тому, що рівноправність сторін характерна також і для багатьох адміністративно-правових відносин.

Коли подається спірний позов, підвідомчість якого тому чи іншому суду не можна однозначно визначити, і має на меті оскарження адміністративно-правового акту – цей акт складає передумову виникнення приватноправових відносин, виступає у якості організаційно-правових відносин. Предметом розгляду в адміністративних судах і є організаційно-правові відносини, одним із суб'єктів яких є державні органи, які здійснюють владні управлінські функції. До того ж, вони є невід'ємною частиною приватноправових відносин, мають своїм результатом їх подальший розвиток. Відмінною особливістю приватноправових відносин є тісний органічний взаємозв'язок їх частин. На глибоке переконання автора, не можна рішенням суду розірвати цей зв'язок, імперативно визначивши підвідомчість справи тому чи іншому суду. Це має бути обумовлене розумінням природи правовідносин, їх суті. Суть визначається виходячи не із суб'єктів, а із предмету, з приводу якого виникають, змінюються і

припиняються організаційні правовідносини. Ті приватноправові відносини, до складу яких входять організаційно правові, і є базою їх розвитку, обов'язковим втіленням їх змісту і цілей. Тому саме за своєю суттю вони є організаційно-правовими, і саме тому мають розглядатися адміністративними судами, незважаючи на те, що формально можуть належати до сфери регулювання норм приватного права.

Зміст адміністративного спору складається з 3-х основних елементів: сторони (суб'єкти), предмет і підстави. Однією зі сторін завжди є носій державної публічної влади (орган, посадова особа). Між ним і приватною особою регулятивні адміністративно-правові відносини складаються на основі влади і підпорядкування [144, с. 146]. Сторонами можуть бути і два державних органи, наприклад, у спорах з питань компетенції.

Поняття «публічно-правовий спір» не охоплюється повністю діяльністю адміністративних судів – юрисдикція адміністративних судів поширюється лише на частину публічно-правових спорів, що виникають у сфері управлінської діяльності з боку державних органів і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень (публічне управління).

Компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи:

- що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України;
- що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства;
- про накладення адміністративних стягнень;
- щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції (ч. 3 ст. 17 КАС України).

Публічно-правові спори, що віднесено до юрисдикції адміністративних судів, у науковій літературі іноді позначаються також як «адміністративно-правові спори». Такі спори, передані на вирішення адміністративного суду

(адміністративні справи), є предметом адміністративного судочинства.

Згідно із положеннями ч. 1 ст. 17 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі категорії публічно-правових спорів:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за виключенням спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю.

Відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, за правилами адміністративного судочинства суди розглядають справи за

адміністративними позовами фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. У тому числі зазначеною нормою до юрисдикції адміністративних судів віднесено розгляд справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності судів, їхніх посадових та службових осіб, що не пов'язані із здійсненням судочинства (і, виходячи з цього, оскарження яких не віднесено до відповідних судових юрисдикцій) [215].

Оскарження означає звернення за захистом прав, свобод та інтересів до вповноваженого органу (суду), якщо особа вважає, що їх порушено суб'єктом владних повноважень. Отже, рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених п. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України, перевіряються судом тільки у зв'язку з порушенням конкретного права, свободи чи інтересу особи [215].

Найчастіше права особи порушуються рішеннями суб'єкта владних повноважень. Під рішеннями суб'єкта владних повноважень, згідно із КАС України, розуміються його нормативно-правові акти індивідуальної та загальної дії [215].

До нормативно-правових актів загальної дії належать акти, що містять норми, не адресовані конкретним особам і розраховані на багаторазове, нормативне застосування. Правові акти індивідуальної дії є результатом правозастосовної діяльності, містять приписи з конкретних питань щодо конкретних осіб (особи), їхня дія вичерпується, як правило, одноразовим виконанням. Такі акти виступають юридичними фактами, що встановлюють, змінюють чи припиняють правовідносини [215].

Права осіб можуть бути порушені і діями суб'єкта владних повноважень, без видання правового акта, а також у результаті його бездіяльності, в тому числі і у мовчазній відмові видати відповідний акт. Дією є активна форма поведінки, зовнішній прояв волевиявлення суб'єкта, що породжує, змінює або припиняє правовідносини, впливаючи таким чином на права і обов'язки суб'єктів правових відносин, яка не оформлюється

відповідними актами (наприклад, неправильне нарахування пенсії). Бездіяльністю є форма поведінки суб'єкта владних повноважень (його посадової чи службової особи), що пов'язана з невчиненням дій, які він повинен вчинити на підставі закону, що призвело до порушення прав, свобод чи інтересів особи. Йдеться про зволікання, часто свідоме, з вирішенням певного питання (індивідуальний спір), віднесеного до компетенції суб'єкта владних повноважень [215].

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 17 КАС України, за правилами адміністративного судочинства суди розглядають спори, що виникають з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби. Згідно з п. 15 ч. 1 ст. 3 КАС України, під публічною службою розуміється діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування. Слова інша державна служба розширює коло суб'єктів до всіх категорій державних службовців в Україні.

Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України, за правилами адміністративного судочинства суди розглядають спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також спори, які виникають з приводу укладання та виконання адміністративних договорів [215].

У КАС України вперше законодавчо закріплена і визначена категорія «адміністративний договір». При цьому, доволі актуальним є чітке визначення критеріїв відмежування адміністративних договорів від цивільно-правових, господарських договорів тощо, що спричиняє вибір відповідної судової юрисдикції, адже на практиці іноді досить складно розмежувати зазначені договори.

Договірне регулювання відносин сторін відомо як приватному, так і

публічному праву. Договір визначається як угода сторін, що спрямована на виникнення, зміну або припинення їх взаємних прав та обов'язків та має такі основні ознаки [6]:

- добровільність укладення, тобто свобода волевиявлення сторін;
- рівність сторін договору;
- досягнення сторонами згоди з усіх істотних умов договору;
- еквівалентний характер;
- взаємна відповідальність сторін за невиконання або неналежне виконання зобов'язань за договором;
- забезпечення договору правовим примусом.

Відмінності публічно-правових договорів від приватноправових полягають у предметі, суб'єктах та самому змісті таких договорів. Предметом публічно-правового договору є відносини владного характеру, які втім припускають узгодження волевиявлення сторін. Суб'єктами (сторонами) публічно-правового договору є суб'єкти публічно-владних повноважень (принаймні хоча б один з них). Зміст публічно-правового договору обумовлюється тим, що права і обов'язки його сторін мають передбачуваний характер, що зумовлений компетенцією сторони та впливом імперативного методу правового регулювання, яким виключається можливість вільного визначення сторонами умов договору – сторони не можуть відступити від положень публічно-правових норм і врегулювати свої відносини на власний розсуд. У той же час, можливим є і явище змішаних договорів, яким присутні як і приватноправові ознаки, так і публічно правові (до прикладу, договори про інвестиційну діяльність у вільних економічних зонах) [215].

У п. 14 ч. 1 ст. 3 КАС України зазначається про адміністративний договір як про дво- або багатосторонню угоду, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди.

П. 4 ч. 1 ст. 17 КАС України встановлює, що адміністративні суди в країні розглядають спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у

випадках, визначених законом. Відповідно до положень ч. 4 ст. 50 КАС України це справи:

- про тимчасову заборону (зупинення) окремих видів або всієї діяльності об'єднання громадян;
- про примусовий розпуск (ліквідацію) об'єднання громадян;
- про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства з України;
- про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо);
- інші справи, передбачені положеннями відповідних законів.

Цей перелік не є вичерпним. Суб'єкти владних повноважень мають право звернення з адміністративним позовом до фізичних чи юридичних осіб, що не є суб'єктами владних повноважень, і в інших випадках, які встановлені законами.

Відповідно до положень п. 5 ч. 1 ст. 17 КАС України, за правилами адміністративного судочинства суди розглядають спори із правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму. До таких спорів можуть належати справи:

- 1) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій;
- 2) щодо уточнення списку виборців;
- 3) щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум;
- 4) щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), уповноважених осіб, представників, місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів ініціювання референдуму,

офіційних спостерігачів від суб'єктів виборчого процесу;

5) щодо скасування реєстрації кандидата на пост Президента України.

Терміни «предмет адміністративного судочинства» і «предмет адміністративної юрисдикції» вживаються як тотожні. Так само тотожними є поняття «адміністративна юрисдикція» і «юрисдикція адміністративних судів», що впливає зі змісту ст. 4 КАС України:

«Стаття 4. Правосуддя в адміністративних справах

Правосуддя в адміністративних справах здійснюється адміністративними судами. Юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення».

Крім визначення змісту адміністративної юрисдикції необхідно також визначити її співвідношення з іншими судовими юрисдикціями, адже, як зазначалося вище, до адміністративної юрисдикції віднесено лише певні категорії публічно-правових спорів. Враховуючи те, що юрисдикція судів поширюється на усі правовідносини, що виникають в Україні, деякі публічно-правові спори вирішуються у формі конституційного, цивільного, господарського, кримінального судочинства [357].

Предметом будь-якого судового розгляду, як правило, є спори, що виникають з правовідносин (правові спори) [9, с. 72]. Лише в окремих випадках суди вирішують питання безспірного характеру з тим, щоб попередити можливе порушення прав, свобод чи інтересів особи. До юрисдикції адміністративних судів також належать правові спори, з тією однак особливістю, що вони мають публічний характер, тобто це спори з правовідносин, що виникають у сфері здійснення публічної влади.

Таким чином, виходячи з положень КАС України, в адміністративному судочинстві під адміністративною юрисдикцією слід розуміти повноваження адміністративних судів стосовно розгляду визначених положеннями Закону видів публічно-правових спорів.

Специфіка адміністративних правовідносин зумовила необхідність

запровадження правил судового процесу, відмінних від правил цивільного та господарського судочинства, які до вступу у дію КАС України врегульовували порядок розгляду адміністративно-правових спорів. Тому наступним кроком після законодавчого визначення організації адміністративних судів стало прийняття процесуального кодексу, який і став правовою основою їх діяльності.

Необхідно звернути увагу, що особливо гостро було поставлено проблему щодо питання розмежування предмету юрисдикції між адміністративними і господарськими судами.

Щодо її розв'язання на обговорення виносились такі основні позиції та бачення.

Один з підходів полягав у збереженні за господарськими судами всіх спорів за участі суб'єктів владних повноважень, що виникають у сфері господарської діяльності. Іншими словами запропоновано, щоб спори як приватного, так і публічного характеру, що виникають у сфері господарських (приватних) правовідносин залишились у компетенції господарських судів. За такого підходу адміністративні суди не повинні вирішувати справи, стороною у яких поряд із суб'єктом владних повноважень постає юридична особа чи інший суб'єкт господарювання.

За іншим підходом, всі адміністративні спори, зокрема й ті, що стосуються господарської діяльності, повинні бути віднесені до юрисдикції адміністративних судів. Це зумовлено позицією, що основною характеристикою публічно-правових спорів є не те, чиї права у них порушено – фізичної чи юридичної особи, а той факт, ким і за яких умов вони порушені – адміністративним органом при здійсненні владних повноважень. Саме тому вирішення публічно-правових спорів повинно відбуватися в особливому порядку – порядку адміністративного судочинства, незалежно від того, позивачем є фізична чи юридична особа. У втіленні засад диспозитивності і змагальності господарське судочинство не є відмінним від цивільного, а тому не гарантує належного вирішення адміністративних

спорів у сфері господарської діяльності [4, с. 177].

Найбільш активно обговорювали третій – компромісний варіант, який полягав у розподілі юрисдикції щодо адміністративних спорів між адміністративними і господарськими судами, виходячи з критерію доцільності. Наприклад, у податкових спорах, які складають значний масив справ, господарськими судами сформована значна судова практика і вироблені правові позиції, тому були пропозиції, щоб податкові спори, а також інші категорії адміністративних спорів у сфері державного контролю і нагляду за суб'єктами господарювання на якийсь час, як виняток, залишити в юрисдикції господарських судів.

У положеннях КАС України зазначається, що у адміністративному судочинстві під адміністративною юрисдикцією слід розуміти повноваження адміністративних судів стосовно розгляду визначених положеннями Закону видів публічно-правових спорів, саме через поняття публічно-правового спору, як об'єкту, відбувається відмежування судових юрисдикцій.

З набранням чинності положень КАС України, дискусії навколо визначення підвідомчості справ, однією із сторін в яких виступає владний державний орган, не припинилися. Більшість проблем пов'язана не стільки із недосконалістю законодавства, скільки із його тлумаченням, правозастосуванням. Почали виникати непрості ситуації щодо відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів судової юрисдикції, насамперед, від господарської. Такі труднощі виникають внаслідок того, що у численних випадках виникають питання щодо визначення за правилами та положеннями якого процесуального закону слід розглядати ту чи іншу справу. Проблема виникнення питань щодо розмежування юрисдикцій була очікуваною.

Вона є закономірною для країн, у яких діють спеціалізовані суди. Зрозуміло, що законодавець об'єктивно не може встановити у законі підсудність кожної справи для кожного конкретного спору. Тому КАС України лише окреслює предмет адміністративної юрисдикції.

Для цього використано такі способи:

- 1) загальне визначення предмету адміністративної юрисдикції – через поняття адміністративної справи (п. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України);
- 2) більш деталізоване визначення – через перелік категорій справ, що належать до предмету адміністративної юрисдикції (ч. 1 ст. 17 КАС України);
- 3) визначення через перелік категорій справ публічно-правового характеру, що не належать до предмету адміністративної юрисдикції (ч. 2 ст. 17) [166, с. 7].

У пресі відбувалась дискусія, що відповідно до положень Господарського кодексу України і Господарського процесуального кодексу України спори за участю суб'єктів господарської діяльності підвідомчі господарським судам, а КАС України увійшов у протиріччя з положеннями ч. 3 ст. 22 Закону України «Про судоустрій України», які відносять до юрисдикції господарських судів всі справи, що виникають із господарських відносин. Більше того, з введенням в дію Кодексу не була змінена компетенція господарських судів щодо розгляду справ за участю органів влади і органів місцевого самоврядування. Виходячи зі змісту ст.ст. 1, 12 Господарського процесуального кодексу України, господарські спори, стороною в яких є вказані органи, можуть розглядатись господарськими судами. Варто звернути увагу і на те, що за приписами ч. 2 ст. 2 ч. 2 ст. 4 КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори. Втім, законодавець чітко не визначив, на які саме [52, с. 3].

У більшості податкових спорів однією стороною є державний податковий орган, іншою – суб'єкт господарської діяльності [235]. Безумовно, заслуговує на уважне вивчення і аналіз глибока аргументація Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України щодо поширення компетенції адміністративних судів на спори з приводу оподаткування. Верховний Суд виходить з конституційних норм, що

визначають завдання органів влади, а відтак приходить до наявності у них статусу суб'єкта владних повноважень. Логічним буде поставити питання, у першу чергу перед представниками науки, про те, наскільки загальним можна і слід вважати висновок про наявність конституційних завдань і/або повноважень у сторони спору як критерію публічно-правового характеру цього спору.

Практика розгляду справ, пов'язаних із застосуванням податкового законодавства, також дозволяє поставити питання про наступне. Так, наприклад, розглядаючи спори з приводу застосування податкового законодавства, Верховний Суд України звернувся у своїй ухвалі з приводу віднесення спору про порядок сплати податку до компетенції адміністративного суду до категорії «суть спору». При цьому, він зазначив, що по своїй «суті» спори з приводу застосування податкового законодавства є публічно-правовими. Мабуть, і наукове опрацювання категорії «суть спору» поряд з предметом спору та ширшою категорією – предметом адміністративної юрисдикції – дозволило б точніше розкрити критерії, за якими має відбуватись розмежування юрисдикцій надалі [233, с. 17].

Прихильники концепції «широких» повноважень адміністративних судів України вважають, що системний аналіз положень Господарського кодексу України вказує, що невід'ємною частиною правовідносин у сфері господарювання є відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарської діяльності з приводу здійснення ними такої діяльності. Так, ч. 6 ст. 3 Господарського кодексу України визначає, що відносини, які виникають між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень є організаційно-господарськими. До засобів державного регулювання господарської діяльності ч. 2 ст. 12, ст. 17, 18 Господарського кодексу України відносить державне замовлення, ліцензування, патентування, квотування, сертифікацію та стандартизацію, податкову і антимонопольну політику тощо [243].

Крім того, «господарники» зазначають, що згідно положень ст. 19

Господарського кодексу України, сферами державного регулювання і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання є, зокрема: фінансові і кредитні відносини за участю держави, оподаткування, ціноутворення, землекористування, монополізм і конкуренція, зовнішньоекономічна діяльність, інші сфери господарювання. За правилами Господарського кодексу України застосовуються адміністративно-господарські санкції за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності (глава 27 Господарського кодексу України). Саме Господарський кодекс України у ст. 20 визначає способи захисту прав суб'єктів господарювання у разі їх порушення, в тому числі і державою [243].

Прихильники концепції «широкої» господарської юрисдикції зазначають, що до відання господарських судів віднесено розгляд спорів про оскарження дій чи бездіяльності органів Державної виконавчої служби щодо виконання рішень, ухвал, постанов господарських судів (ст. 121-2 Господарського процесуального кодексу України), а також окремих спорів у інших випадках, передбачених законом (до прикладу, ст. 60 Закону України «Про захист економічної конкуренції» встановлює, що заявник, відповідач, третя особа мають право оскаржити рішення органів Антимонопольного комітету України до господарського суду у двомісячний строк з дня одержання рішення).

З наукової точки зору, для розмежування підвідомчості спорів між адміністративними і господарськими судами необхідно правильно визначити вихідні критерії їхньої юрисдикції [235]. Судова юрисдикція, а отже й підвідомчість господарських спорів, визначається за кількома критеріями: розгляд спорів, з яких видів правовідносин і, з якими учасниками входить до компетенції того чи іншого суду.

З одного боку, учасниками податкових спорів є органи державної виконавчої влади, судові спори за участю яких підвідомчі адміністративним судам; з іншого боку – суб'єкти господарської діяльності, судові спори за участю яких підвідомчі господарським судам. Таким чином, розмежування

юрисдикції адміністративних і господарських судів тільки за суб'єктним критерієм не обходиться без виключень. Тому основним стає предметний критерій. Сьогодні теоретики права переважно дотримуються думки, що більшість галузей права за своїм змістом – це поєднання публічно-правових і приватноправових начал.

Науково-практична дискусія набуває розвитку і щодо правової природи та конструкції «адміністративного договору». Адаже існує думка, що такі договори є теоретичною видумкою авторів КАС України, яка дозволила «перетягнути» до компетенції адміністративного суду спори з приводу господарських договорів. Проте, ця теоретична конструкція позначає цілком реальне державно-правове явище – виконання органами влади, перш за все виконавчої, своїх функцій шляхом укладення з приватними особами договорів, умови яких випливають із адміністративних прав та обов'язків контрагентів. Наприклад, на виконання Закону України «Про фізичну культуру і спорт» відповідне міністерство може делегувати всеукраїнському фізкультурно-спортивному товариству свої окремі владні повноваження шляхом укладення двосторонньої угоди. Зауважимо, що цей тип договорів почав застосовуватись у вітчизняній практиці державного управління за 5 років до прийняття КАС України [235].

Разом із тим, дискусійність щодо правового режиму договорів, які деякими авторами відносяться до категорії адміністративних, не є підставою для заперечення решти адміністративних договорів, публічно-правова природа яких не викликає сумнівів [222]. Наведемо декілька прикладів адміністративних договорів, що укладаються державою у сфері економіки.

Так, один із таких договорів укладається між переможцем конкурсу на отримання спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами, з одного боку, та спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з геологічного вивчення та забезпечення раціонального використання надр, з іншого. Цей договір закріплює передбачені конкурсом умови користування нафтогазоносними надрами (у тому числі технічні,

технологічні, організаційні, фінансові, економічні, соціальні, екологічні нормативи користування відповідною ділянкою надр), містить додатковий перелік прав та обов'язків власника спеціального дозволу на користування нафтогазоносними надрами [222].

Про адміністративно-правовий характер цього договору свідчать, зокрема, такі елементи його правового режиму:

1) для підприємства-переможця у конкурсі укладення договору є обов'язковим, відмова виконати цей обов'язок тягне за собою відмову органу ліцензування у видачі відповідної ліцензії;

2) договір розривається в односторонньому порядку в разі анулювання ліцензії на користування нафтогазоносними надрами;

3) умови договору конкретизують передбачені законодавством України та спеціальним дозволом технічні, технологічні, організаційні, фінансові та інші імперативні нормативи користування нафтогазоносними надрами [222].

Аналогічний за призначенням і правовим режимом договір укладається у сфері поводження з радіоактивними відходами. Відповідні спеціалізовані підприємства протягом шести місяців з часу затвердження вибору майданчика для розміщення нових сховищ радіоактивних відходів зобов'язані укласти з місцевим органом виконавчої влади (органом місцевого самоврядування) передбачену законом угоду. Її змістом є умови виконання згаданим підприємством своїх обов'язків щодо підвищення безпеки персоналу, населення, охорони навколишнього природного середовища на підпорядкованих йому об'єктах [222].

У своєму висновку науково-правових експертиз при Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України провідні українські вчені вказують, що чинне законодавство України не містить визначення поняття «угода», а тому для розуміння визначення адміністративного договору, що міститься в ст. 3 КАС України, необхідно використовувати поняття правочину (договору). Водночас, необхідно розрізняти цивільно-правовий договір та публічно-правовий договір (специфічним різновидом якого є

адміністративний договір) [291, с. 17].

Цивільне право, як відомо, належить до фундаментальних галузей права. Суспільні відносини, які регулює цивільне право, – це майнові та особисті немайнові відносини. Характерною ознакою цих відносин є те, що всі вони засновані на юридичній рівності, вільному волевиявленні, майновій самостійності їх учасників (ст. 1 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)). Тому визначальною ознакою цивільно-правового регулювання суспільних відносин є юридична рівність сторін. Жоден із учасників цивільно-правових відносин не може примусити іншого учасника до певної поведінки за формою і суттю. З цією ознакою пов'язана й інша ознака, а саме: диспозитивність сторін у цивільно-правових відносинах. Поняття диспозитивності означає, що учасники можуть діяти на власний розсуд, вирішуючи питання щодо прав та обов'язків у цьому правовідношенні. Взаємовідносини сторін визначаються лише їх узгодженою волею [70].

Можливість діяти на власний розсуд визначає ще одну сутнісну рису цивільно-правового регулювання. Це – ініціативність сторін при встановленні їх взаємовідносин і зв'язків між ними. Сторони цивільних правовідносин самостійні й незалежні у вирішенні питань своєї поведінки у власних взаємовідносинах, тому передбачається, що спори і спірні питання між ними вирішуються судом. Такі риси методу цивільно-правового регулювання загалом забезпечують вплив цивільного права на майнові та особисті немайнові суспільні відносини, які становлять предмет цивільного права [70].

Отже, цивільно-правовий договір характеризується такими ознаками: 1) вільне волевиявлення сторін на укладання договору; 2) рівність учасників договору та погодження всіх його істотних умов; 3) взаємна відповідальність при невиконанні умов договору.

Усі ознаки цивільно-правового договору притаманні й договорам, що застосовуються у господарських відносинах.

У свою чергу, адміністративний договір має такі особливості: а) однією

із сторін є суб'єкт владних повноважень; б) специфічний предмет, який безпосередньо містить організаційно-управлінські функції (питання організації, управління тощо); в) відсутність принципу диспозитивності сторін.

За таких обставин, з правової точки зору, некоректно визначати договір як адміністративний лише на підставі того, що однією із сторін угоди є суб'єкт владних повноважень. Такий суб'єкт як сторона договору має бути носієм владних повноважень.

Крім суб'єктного критерію, іншим важливим критерієм розмежування цивільно-правового (господарсько-правового) і адміністративно-правового (публічно-правового) договору є його предмет. Із аналізу визначення адміністративно-правового договору випливає, що його змістом є права та обов'язки сторін (у тому числі іншої особи, яка не є суб'єктом владних повноважень), які впливають із змісту визначених законом управлінських функцій суб'єкта владних повноважень. Отже, істотні умови адміністративно-правового договору мають впливати із змісту управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, що свідчить про позбавлення іншої сторони угоди можливості вільного волевиявлення, спрямованого на зміну умов такого договору. Нерівність учасників договору полягає у тому, що, як зазначалося вище, умови адміністративно-правового договору є обов'язковими для іншої сторони та не підлягають коригуванню. Інша сторона може або прийняти такі умови, або відмовитися від них і не укласти такий договір, але зміна умов такого договору не залежить від волі такої сторони.

Водночас, необхідно зазначити про відсутність окремих норм права, які регламентують порядок та форму укладення адміністративно-правових договорів. Тому, керуючись аналогією права, необхідно застосовувати відповідні норми цивільного права з урахуванням окремих норм, які містяться в законах та підзаконних актах, що регулюють адміністративно-правові (управлінські відносини).

Проводиться і дискусія з приводу передачі від господарської до адміністративної юрисдикції справ щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів Антимонопольного комітету України. Основним аргументом є те, що це призведе до дестабілізації судової практики. Звісно, зміна Верховним Судом України своєї правової позиції у цьому питанні не одразу знайде прояв у рішеннях судів нижчих інстанцій. Проте, незначна кількість можливих судових помилок не повинна стати на заваді того, щоб зробити компетенцію адміністративних судів теоретично більш послідовною та зрозумілою для учасників публічних правовідносин. Не маючи жодних концептуальних відмінностей щодо процедури розгляду та форми прийняття, рішення органів Антимонопольного комітету України як предмет діяльності адміністративного суду мають стояти поряд з рішеннями інших суб'єктів владних повноважень, спори з приводу яких на сьогодні віднесені до адміністративної юрисдикції [148].

Правові акти індивідуальної дії, у тому числі юрисдикційні рішення, застосовуються суб'єктами владних повноважень у багатьох сферах державного управління. Глава 2 Господарського кодексу України закріпила напрями використання цих актів у сфері економіки. Абсолютна більшість правових актів, що приймаються суб'єктами владних повноважень у цій сфері, незважаючи на їх економічний зміст, становлять предмет діяльності саме адміністративного суду. Нелогічною є ситуація, коли акти органів Антимонопольного комітету України, як виняток, без вагомих підстав відносять до предмета розгляду господарського суду [148].

Наведені конфлікти про розмежування компетенції господарських та адміністративних судів, ймовірно, зумовлені, головним чином, доктриною поділу права на приватне і публічне, що закладена в КАС України. Вона, мовляв, не може і ніколи не була єдиним методологічним підходом для виділення видів судової юрисдикції. Кожен вид судочинства має спори, що виникають або із певного типу приватних, або із певного типу публічних правовідносин. Так, конституційне, кримінальне та адміністративне

судочинство мають своїм завданням вирішення спорів у публічній сфері – відповідно, конституційні, адміністративні спори та кримінальні справи. Слід визнати, що до кримінальної та адміністративної юрисдикції віднесено приватні спори щодо відшкодування збитків, заподіяних відповідно злочинами чи порушеннями суб'єкта владних повноважень. Однак ці справи є винятком, що лише підтверджує загальне правило. У свою чергу, цивільне судочинство призначене в основному для розгляду і вирішення відповідних приватних спорів. І лише господарське судочинство намагається поєднати у собі рівною мірою розгляд як приватних, так і публічних спорів. Таким чином, для українського правосуддя типовою є радше публічно- або приватноправова «спеціалізація» тої чи іншої юрисдикції [222; 148].

Саме метод матеріально-правового регулювання не може бути визначальним критерієм також і для встановлення (тлумачення) тих норм, що закріплюють межі певного виду судової юрисдикції. Цей критерій використаний при створенні КАС України, міг призвести до ускладнень із розмежуванням господарської та адміністративної юрисдикцій. Концепція особливого предмету матеріально-правового регулювання та наявність кодифікованого законодавчого акта, що забезпечує це регулювання, не у всіх своїх аспектах є послідовною. Необхідно зауважити, що компетенція судів того чи іншого виду юрисдикції визначається не через матеріальне законодавство, що має застосовуватись при вирішенні спорів, і не через предмет матеріально-правового регулювання, а через матеріальні правовідносини, спори з яких повинна розглядати відповідна підсистема судів [224, с. 25]. При цьому, слід визнати, що КАС України визначив адміністративну юрисдикцію нетрадиційно для вітчизняного процесуального законодавства – шляхом закріплення родових ознак відповідних матеріальних правовідносин (по суті – рис методу регулювання, закладеного у цих правовідносинах), а не через визначення переліку таких відносин. Проте, вказаний підхід, на нашу думку, не ускладнив і не міг ускладнити розмежування видів судової юрисдикції.

Публічно-правовий спір, про який йдеться в КАС України – це спір адміністративний, який виник на основі адміністративних правовідносин. Інші види публічно-правових відносин у КАС України не зазначені (окрім відносин виборчого права).

Основною відмінною рисою адміністративних правовідносин є владне підпорядкування однієї сторони цих відносин іншій стороні. Про таку особливість адміністративних правовідносин прямо йдеться в ч. 2 ст. 1 Цивільного кодексу України. Сторони в адміністративному спорі ще до його виникнення повинні перебувати у відносинах вертикального підпорядкування.

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 15 ЦПК України, суди розглядають в порядку цивільного судочинства справи про захист порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин, а також з інших правовідносин, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства.

Згідно з існуючою судовою практикою, земельні спори між юридичними особами (фізичними особами-підприємцями) розглядають також і господарські суди, а підвідомчість таких справ господарським судам обґрунтовується ст.ст. 1, 12 ГПК України [300].

Виходячи з положень ч. 1 ст. 15 ЦПК України, не передбачається вичерпності у регулюванні питання підвідомчості (зокрема, й земельних спорів) вказуючи, що суди розглядають в порядку цивільного судочинства відповідні справи, крім випадків, коли розгляд таких справ проводиться за правилами іншого судочинства. Однак, ні ГПК України, ні КАС України також прямо не передбачають підвідомчості господарським та адміністративним судам справ, що виникають із земельних правовідносин.

Таке формулювання положень про підвідомчість є неприпустимим, оскільки воно породжує правові спори щодо розмежування повноважень між господарськими та адміністративними судами по розгляду справ, що

виникають із земельних правовідносин (та й не тільки щодо цих справ).

Вочевидь, як вбачається з наведених положень КАС України, не будь-яка справа, що стосується земельних правовідносин, стороною в якій є орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, відноситься до компетенції адміністративних судів. Причому, така справа не завжди є адміністративною й у тому разі, коли орган державної влади чи орган місцевого самоврядування здійснює у спірних правовідносинах управлінські функції. Справа, стороною в якій є орган державної влади чи місцевого самоврядування, буде адміністративною лише у разі, коли такий орган у спірних земельних правовідносинах буде здійснювати владні управлінські функції.

Влада завжди передбачає взаємодію її агентів, що ґрунтується на підлеглих однієї іншому. Якщо така підлеглисть відсутня, тоді немає і влади. У зв'язку з цим, в порядку адміністративного судочинства здійснюється розгляд лише тих спорів, які виникають з відносин підлеглих між сторонами спору.

Цілком правильним слід вважати те, що справи про примусове припинення прав на земельну ділянку, підстави для чого передбачені ст. 143 Земельного кодексу України, повинні здійснюватися за правилами КАС України. Позивачем в переважній більшості таких справ будуть органи державної влади чи органи місцевого самоврядування, причому в таких спірних правовідносинах вони будуть діяти як суб'єкти владних повноважень [300].

У Верховній Раді України V скликання був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до КАС України та Господарського процесуального кодексу України» (щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів) під реєстраційним № 3552 від 18.05.2007 р., поданий народними депутатами України Д. Притикою, Ю. Мірошніченком, В. Хомутиніком.

Щоб дослідити проблемні питання розмежування адміністративної і

господарської юрисдикції, необхідно звернути увагу і на особливості вищевказаних законопроектів, обґрунтування внесених пропозицій, їх проблематику та недоліки.

Проектом Закону України «Про внесення змін та доповнень до КАС України та Господарського процесуального кодексу України (щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів)» під реєстраційним № 3552 пропонується внести зміни до діючого адміністративного та господарського законодавства стосовно підвідомчості окремих категорій справ адміністративним та господарським судам. Законопроект фактично спрямований на зміну юрисдикційності адміністративних судових справ на господарську.

П. 1 ч. 2 ст. 17 КАС України чітко регламентує категорії справ, на які не поширюється адміністративна юрисдикція, яка і згадується в даній нормі разом із конституційною саме за ознакою приналежності до сфери публічно-правового регулювання. Господарські ж відносини не належать до тих суспільних відносин, що регулюються публічним правом.

Автори проекту виокремлюють спори, які виникають із публічно-правових відносин, за суб'єктною ознакою. Це значно збільшує вплив суб'єктивного фактору при визначенні юрисдикційності або підсудності справ. Вказаний підхід не відповідає ні чинному законодавству, ні міжнародним нормам, ні теорії права взагалі. Тому при розмежуванні юрисдикції слід приділяти більше уваги родовим ознакам адміністративного і господарського права, тобто належності до сфери публічно правового чи приватноправового регулювання. Суб'єктну ознаку розмежування юрисдикцій можна використовувати виключно як додатковий важіль у справах окремого або особливого провадження. Цю ознаку не можна використовувати як основну, адже в такому разі необхідно буде переглянути усі процесуальні кодекси, аби перебудувати їх за суб'єктною ознакою. Це може створити передумови для створення судів для органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, для жінок і чоловіків,

представників різних професій та інших судів окремо для різних суб'єктів.

Висновок Міністерства юстиції України щодо проекту Закону № 3552 визначає, що правовідносини у сфері господарської діяльності в будь-якому разі до юрисдикції адміністративних судів не відносяться. Адже ст. 1 Господарського кодексу України встановлює, що господарські відносини виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання. А предметом розгляду КАС України є процедура розгляду справ щодо оскарження будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових та службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. П. 1 ч. 1 ст. 3 КАС України визначає адміністративну справу як публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. П. 7 ч. 1 ст. 3 КАС України надає визначення суб'єкта владних повноважень як органу державної влади, органу місцевого самоврядування, їхньої посадової чи службової особи, іншого суб'єкту при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Отже, спір є публічно правовим і розглядається в порядку адміністративного судочинства, якщо виникає з публічно-правових відносин за участю суб'єкта владних повноважень при здійсненні ним владних управлінських функцій щодо іншого суб'єкта, який є учасником спору.

При розгляді справи господарським судом сторони перебувають у рівних умовах щодо спірних відносин. Адміністративна юрисдикція поширюється на справи, у яких хоча б однією зі сторін є суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Тобто, при розгляді справи адміністративним судом обов'язковою є наявність певних владних повноважень одного суб'єкта стосовно іншого. Тому не можна погодитися із розширенням компетенції господарських судів відповідно до викладеної у проекті Закону авт. н. д. Д. М. Притикою реєстр. № 3552 нової редакції ст. 12 Господарського процесуального кодексу України (ст. 1 розділу II проекту) зокрема, що стосується справ про визнання недійсними актів органів державної влади і місцевого самоврядування, які пов'язані з регулюванням господарської діяльності або здійсненням державного контролю та нагляду за такою діяльністю; справ, що виникають із земельних відносин за участю суб'єктів господарської діяльності.

Питання належності до юрисдикції господарських судів справ про визнання певних юридичних фактів вимагає розмежування компетенції господарських і загальних судів, а не адміністративних.

При відмежуванні адміністративної юрисдикції від решти видів судової юрисдикції не варто абсолютизувати значення відносин, що є об'єктом державного управління. Як відомо, державне управління має універсальний характер, тобто поширює вплив на більшість секторів життєдіяльності суспільства, що традиційно групуються у три сфери – економіка, соціально-культурна сфера та адміністративно-політична сфера. Природно, що компетенція адміністративних судів в Україні охоплює контролем діяльність публічної адміністрації в усіх названих сферах. Прихильники об'єднання у господарській юрисдикції як приватних, так і публічних спорів пропонують вилучити із компетенції адміністративних судів управління в одній із цих сфер – економіці. На нашу думку, підстав для цього немає, оскільки в усіх сферах застосовується однаковий набір форм і методів державного

управління, які лише частково залежать від змісту керованих відносин. Природа державно-управлінських відносин є цілком відмінною від характеру діяльності керованих приватних осіб [222].

Ч. 6 ст. 3 Господарського кодексу України визначає, що відносини, що складаються між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень, є організаційно-господарськими. Тобто, вони є організаційно-правовими за своєю суттю, організовуючи при цьому саму господарську діяльність, яка, відповідно до ч. 1 ст. 3 ГК України, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність. У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін та доповнень до КАС України та Господарського процесуального кодексу України (щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів)» під реєстраційним № 3552 від 18.05.2007 р., поданого н. д. України Д. Притикою, обґрунтовується, що невід'ємною частиною правовідносин у сфері господарювання є відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування і суб'єктами господарської діяльності з приводу здійснення ними такої діяльності. Проте, така позиція має зазнати критики, оскільки правовідносини у сфері господарювання (господарської діяльності) ніяк не можуть включати організаційні відносини, що і впливає з аналізу ч. 1 ст. 3 ГК України. Аби уникнути непорозумінь при застосуванні законодавства, можемо запропонувати внести зміни до ч. 6 ст. 3 ГК України, де замінити словосполучення «у процесі управління господарською діяльністю», адже воно прямо вказує на публічно-правову сферу регулювання, що не стосується господарського права, на наступне: «в яких орган державної влади або місцевого самоврядування не є суб'єктом, наділеним господарською компетенцією, і безпосередньо не здійснює організаційно-господарських повноважень щодо суб'єкта господарювання». Взагалі, в широкому розумінні суть організаційно-господарських відносин саме в організації, управлінні, підпорядкованості та залежності одного суб'єкта від іншого, що,

безумовно, стосується сфери адміністративних відносин. Тому також необхідно вилучити у п. 5 ч. 1 ст. 4 ГК України всі підрядні речення після слів «за участі суб'єктів господарювання».

Встановлена на сьогодні в КАС України та Господарському процесуальному кодексі України лінія розмежування між адміністративною та господарською юрисдикцією є результатом логічного продовження більшості підходів із цього питання, напрацьованих вітчизняною юридичною практикою, послідовного втілення відповідних досягнень української теорії адміністративного права, а також поступового врахування досвіду функціонування інституту адміністративної юстиції у зарубіжних країнах. Колізійність та нечіткість матеріального права не може бути достатньою підставою для повернення того стану розмежування судової юрисдикції, який існував до реформи процесуального законодавства, прийняття КАС України, нової редакції Цивільного процесуального кодексу України [222].

Підсумовуючи вищевикладене у підрозділі варто зробити окремі висновки та узагальнення.

Адміністративна юстиція як особливий порядок вирішення спорів, за якого судові чи інші спеціальні державні органи розглядають скарги на дії органів державного управління і виносять відповідні рішення, за своєю правовою природою є широким терміном до правозастосування. Її розглядають і як порядок вирішення спорів, що виникають між приватними особами і публічною адміністрацією, і як систему органів, які розглядають ці спори, і як саму діяльність цих органів. Адміністративна юстиція – одна з найважливіших гарантій законності, що заснована на принципі розподілу влад і покликана забезпечити обов'язок органів публічної влади здійснювати свою діяльність виключно в рамках закону.

Адміністративне судочинство як форма правового захисту громадян стало по-суті перепорою для свавільних дій державних органів, установ, організацій. Належне провадження адміністративного судочинства можливе лише за допомогою адміністративно-правових норм, що мають забезпечити

справедливий баланс інтересів особи і держави.

Найбільше питань та труднощів у правозастосуванні викликають випадки, у яких необхідно визначити за правилами якого процесуального закону розглядати ту чи іншу справу. Питання розмежування юрисдикції не стало непередбачуваним. Вона повинно було бути очікуваним, зважаючи на попередню практику та підсудність справ судам загальної юрисдикції.

Зрозуміло, що законодавець не встановлює у Кодексі підсудність кожної справи для кожного конкретного спору. Тому як Кодексом адміністративного судочинства, так і Господарським процесуальним кодексом України, іншими законодавчими актами лише окреслюється предмет адміністративної юрисдикції.

Діючі сьогодні КАС України та Господарський процесуальний кодекс України достатньо регламентують питання щодо розмежування юрисдикції між судами. Однак, у судовій практиці є непоодинокі випадки, коли складно вирішити питання про те, за правилами якого виду судочинства слід розглядати справу. У цьому разі саме суд має це визначити. У той же час, коли у суду виникають труднощі з вирішенням питання про підсудність справи, він має бути наділений повноваженнями звернутися до Верховного Суду за допомогою. Таким чином, саме Верховний Суд повинен стати суб'єктом, який забезпечуватиме єдність судової практики при вирішенні проблематичних питань вирішення підсудності адміністративних справ.

В основу розмежування адміністративної юрисдикції від цивільної та господарської покладений суб'єктний склад сторін та особливості спірних правовідносин, становища суб'єктів у правовідносинах, методу регулювання правовідносин та характеру домінуючого інтересу у правовідносинах. Обов'язковими ознаками наявності публічно-правового спору між учасниками певних правовідносин є підпорядкування одного учасника іншому та імперативний метод регулювання цих правовідносин, один із учасників цих правовідносин обов'язково здійснює владні управлінські функції [112, с. 52].

Встановлена на сьогодні в КАС України та Господарському процесуальному кодексі України позиція щодо розмежування між адміністративною та господарською юрисдикцією є результатом логічного продовження більшості підходів із цього питання, напрацьованих вітчизняною правозастосовною практикою, послідовного втілення відповідних досягнень української теорії адміністративного права, а також врахування досвіду функціонування інституту адміністративної юстиції в зарубіжних країнах [106, с. 69].

Під час здійснення судово-правової реформи одним із найбільш актуальних питань є внесення змін до процесуальних законів, ініціювання законодавчого уточнення питання юрисдикції земельних спорів під час їх розгляду у порядку адміністративного, цивільного і господарського судочинства сприятимуть захисту прав, свобод і інтересів фізичних і юридичних осіб у суді [379, с. 194].

20 червня 2017 року Верховною Радою України був прийнятий за основу проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів – реєстр. № 6232 від 23.03.2017 року.

Виходячи з концептуальних питань розмежування адміністративної і господарської юрисдикції важливо внести такі пропозиції для опрацювання тексту цього Законопроекту до другого читання та врахування основних принципів адміністративної і господарської юрисдикцій:

1. Господарський процесуальний кодекс України (Відомості Верховної Ради України, 1992 р., № 6, ст. 56 із наступними змінами) викласти в такій редакції:

Пункт 1 частини першої статті 21 після слів: «1. справи у спорах, що виникають при укладанні, зміні, розірванні і виконанні правочинів у господарській діяльності, крім правочинів, стороною яких є» доповнити словами «суб'єкт владних повноважень».

Пункт 6 частини першої статті 21 після слів: «6. справи у спорах щодо

права власності чи іншого речового права на майно (рухоме та нерухоме), крім спорів,» доповнити словами «що виникають у зв'язку із здійсненням суб'єктом владних повноважень у сфері реєстрації або обліку прав власності на майно (рухоме та нерухоме) владних управлінських функцій та».

Пункт 7 частини першої статті 21 виключити (7. справи у спорах, що виникають з відносин, пов'язаних із захистом економічної конкуренції, обмеженням монополізму в господарській діяльності, захистом від недобросовісної конкуренції, в тому числі у спорах, пов'язаних з оскарженням рішень Антимонопольного комітету України, а також справи за заявами органів Антимонопольного комітету України з питань, віднесених законом до їх компетенції, крім спорів, які віднесені до юрисдикції Вищого суду з питань інтелектуальної власності;).

Пункт 12 частини першої статті 21 – 12 справи у спорах між юридичною особою та її посадовою особою (у тому числі посадовою особою, повноваження якої припинені) про відшкодування збитків, завданих юридичній особі діями (бездіяльністю) такої посадової особи, за позовом власника (учасника, акціонера) такої юридичної особи, поданим в її інтересах, доповнити словами «крім спорів за участю суб'єктів владних повноважень».

Пункт 13 частини першої статті 21 – виключити (13. вимоги щодо реєстрації майна та майнових прав, інших реєстраційних дій, визнання недійсними актів, що порушують права на майно (майнові права), якщо такі вимоги є похідними від спору щодо такого майна або майнових прав чи спору, що виник з корпоративних відносин, якщо цей спір підлягає розгляду в господарському суді і переданий на його розгляд разом з такими вимогами).

Пункт 15 частини першої статті 21 – «15. інші справи у спорах між суб'єктами господарської діяльності» доповнити словами «крім суб'єктів владних повноважень».

2. КАС України (Відомості Верховної Ради України, 2005 р., № 35 – 37,

ст. 446 із наступними змінами) викласти в такій редакції:

2.1 У статті 19 проекту частину виключити «Адміністративні суди не розглядають позовні вимоги, які є похідними від вимог у приватноправовому спорі і заявлені разом з ними, якщо цей спір підлягає розгляду в порядку іншого, ніж адміністративне, судочинства і знаходиться на розгляді відповідного суду».

Необхідно розвивати запровадження науково обґрунтованих пропозицій та ініціювати внесення змін до чинного законодавства України щодо посилення позицій адміністративних судів. Слід запроваджувати у практику концепцію приватноправових організаційних відносин, оскарження яких є предметом адміністративної юрисдикції.

До цього часу не прийнято єдиного законодавчого акту України, який би завершував техніко-юридичну необхідність змін до законодавства України внаслідок прийняття КАС України. Актуальним постає питання прийняття нового КАС України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, також важливим є прийняття Адміністративного (процедурного) кодексу адже оскарження дій органів державної влади повинно реалізовуватись громадянами і у досудовому порядку.

2.4. Зарубіжний досвід застосування джерел права в адміністративній юстиції інших країн

Захист основних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування постійно вимагають нових форм врегулювання та побудови дієвого та ефективного механізму справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, захисту прав людини та основоположних свобод.

Згідно з положеннями ч. 1 ст. 5 КАС України, адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Питання шляхів реформування адміністративного судочинства в Україні набуває особливої ваги під час здійснення судової реформи в Україні та підготовки проекту внесення змін до Конституції України в частині правосуддя. Адже модель системи адміністративного судочинства в Україні була започаткована за зразками країн Європейського Співтовариства. Особливо цінним є практичний досвід роботи таких судів у системі органів державної влади (такі суди успішно функціонують з 19 століття) для побудови ефективного механізму стримування та противаг у органах державної влади та побудови європейської системи захисту прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку органів державної влади.

Проблематика реформування адміністративного судочинства в Україні розглядалась у працях В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. М. Нечитайла, Р. А. Куйбіди, О. М. Пасенюка, М. І. Смоковича, В. С. Стефанюка, В. Г. Перепелюка, М. І. Цуркана та інших.

У ст. 1 Конституції нашої держави встановлено, що Україна є правовою державою, в якій права і свободи людини і громадянина захищаються судом (ст. 55 Конституції України) [155]. Право на судовий захист забезпечується конституційними гарантіями здійснення правосуддя судами, утвореними на підставі Конституції України та у визначеному законом порядку.

Відповідно до положень ст. 125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції в Україні створена виходячи з принципів територіальності і спеціалізації. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди.

Загальновідомою є теза, що практика діяльності спеціалізованих адміністративних судів в Україні зосереджена на реалізацію основного

конституційного принципу: людина є найвищою цінністю, а забезпечення її прав і свобод – головний обов'язок держави.

Саме адміністративні суди в Україні покликані реалізовувати принцип верховенства права, який визнається і діє в Україні.

Під час розгляду справ у адміністративних судах здійснюється поглиблене вивчення та дослідження суддями положень окремих галузей спеціального законодавства та практики його застосування, зростає професіоналізм суддів і, отже, запроваджується більш надійна система захисту прав людини і основоположних свобод.

Як вже неодноразово зазначалось, засновники системи адміністративних судів в Україні брали за приклад існуючі та працюючі правові системи розвинутих країн Західної демократії: Німеччини, Франції, Польщі та інших європейських країн.

За основу при опрацюванні системи адміністративного судочинства в Україні опрацьовано кращий сучасний досвід реалізації концепції європейських моделей адміністративного судочинства на прикладі розподілу повноважень між судами та органами державної виконавчої влади, а також реалізації правовідносин щодо встановлення адміністративного правосуддя та реалізації європейської системи захисту прав людини та основоположних свобод.

У Німеччині система адміністративної юстиції є однією з п'яти (поряд із загальною, трудовою, фінансовою, соціальною юстицією) юрисдикцією судової системи країни [81, с. 31].

У Німеччині застосовується Закон про судоустрій 1877 р. (у редакції 1975 року). Цей закон визначає та впорядковує діяльність судів. Спеціальні закони або нормативні акти регулюють роботу соціальних, трудових, адміністративних судів, Федерального конституційного суду. Значна кількість справ стосується саме відносин громадян з державою. Право громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою є конституційним і закріплене в п. 4 ст. 19 Основного закону ФРН

[110, с. 110].

Перші адміністративні суди виникали у зв'язку із впровадженням у державну практику ідеї розподілу повноважень: спори про право, що виникали у сфері адміністративної діяльності, не повинні були вирішуватися самими адміністративними органами. У Веймарській республіці адміністративна юстиція стала обов'язковою для всіх земель; цей принцип був прийнятий і у ФРН, де адміністративні суди діють на основі Положення про адміністративні суди 1960 року.

Рішення адміністративного суду першої інстанції може бути оскаржене у вищому суді землі, а його рішення, у свою чергу, – у касаційному провадженні в Федеральному адміністративному суді. Однак, таке провадження може бути розпочато лише якщо його допускає вищий земельний суд або мали місце серйозні процесуальні порушення. У зазначених у законі випадках можливе звернення до Федерального суду, минаючи вищий суд землі. Федеральний адміністративний суд приймає до розгляду справи у випадках, коли мова йде про порушення норм федерального права. Якщо оскаржується правильність застосування права землі, Вищий адміністративний суд приймає остаточне рішення [352, с. 103].

Відповідно до §40 цього Положення, компетенція адміністративних судів поширюється на всі спори публічно-правового характеру, крім конституційно-правових. Суди приймають до розгляду не тільки позови громадян до державних органів, але й деякі спори між адміністративними суб'єктами (наприклад, громадами або селищами), а також розглядають спори про права державних службовців.

Система адміністративних судів має три ланки: суди першої інстанції, вищі адміністративні суди від федеральних земель і Федеральний адміністративний суд з місцезнаходженням у м. Берлін.

У ст. 95 Конституції ФРН зазначено, що для відправлення правосуддя в галузі загальної, адміністративної, фінансової, трудової та соціальної юстиції Федерація засновує в якості верховних судових палат федеральну загальну

палату, федеральний адміністративний суд.

Таким чином, діяльність адміністративних судів закріплена у Конституції Федеративної Республіки Німеччина, як ефективна модель реалізації права громадянина на судовий захист від порушення його прав державною владою [111, с. 196].

У Франції система адміністративної юстиції побудована окремо від судів загальної юрисдикції і складається з: адміністративних трибуналів, до яких відносяться регіональні (загальні адміністративні суди) і спеціалізовані адміністративні суди (Рахункова палата, дисциплінарні суди, суди з питань загального забезпечення); апеляційні адміністративні суди; Державної Ради, яка керує системою органів адміністративної юстиції [357].

Французька система права завжди була прибічницею принципу відділення правосуддя від діяльності адміністративних органів, відповідно до якого «Здійснення правосуддя завжди відділено від адміністративного функціонування. Судді не можуть керувати діяльністю державних органів» (Закон від 16-24 серпня 1790 р. гл. 2 ст. 13) [357].

Французька адміністративна юстиція – це самостійна гілка влади правосуддя, мета якої – регулювати конфлікти між громадянами та органами державного управління або між самими органами і відомствами, а також приймати рішення, що базуються на нормах адміністративного права [32; 357].

Державна Рада, як суд касаційної інстанції, переглядає також судові рішення адміністративних трибуналів та апеляційних судів у касаційному порядку. Вона є одночасно судом першої інстанції, апеляційною та касаційною інстанцією щодо рішень адміністративних трибуналів та розглядає спори між суб'єктом владних повноважень і окремим суб'єктом (окрема особа, асоціація, підприємство) або між двома суб'єктами владних повноважень [357].

Прихильники адміністративної юстиції, у свою чергу, доводили, що адміністративні суди необхідні й можуть працювати незалежно від загальних

судів, тому що сфера управління, що утворює предмет діяльності цих судів, є цілісно особливою, спеціальною сферою, не схожою на карно-правовий та цивільно-правовий спектр правовідносин, оскільки в її основу покладені взаємовідносини правового характеру між громадянином та державним органом управління [357].

Нині діюча французька модель організації адміністративної юстиції характерна не тільки для Франції, але й для Німеччини, Бельгії, Італії, Нідерландів, Люксембурга, Греції та інших розвинених країн [357].

Таким чином, можна зробити висновок про побудову дуалістичної моделі юрисдикційного контролю, яка характеризується тим, що на конституційному та законодавчому рівні виокремлено спори між приватними особами та спори між приватними особами та адміністративними органами. І саме Франція є прикладом такої моделі, за якої одночасно існують дві системи судів: загальних, на чолі з Касаційним судом, і адміністративних – на чолі з Державною Радою. До такої моделі адміністративних судів також відноситься Італія, Греція, Люксембург та інші [2, с. 187-188].

У той же час, німецька модель (модель розподілу судової влади) відрізняється тим, що всі адміністративні спори віднесені до відання адміністративних судів, які є відокремленими від загальних судів. Ці суди мають розбудовану систему органів, яку очолює Вищий адміністративний суд, а також створені Вищі адміністративні суди відповідних юрисдикцій (фінансової, трудової та соціальної юстиції – ст. 95 Конституції ФРН).

У Республіці Польща, згідно із ч. 1 ст. 45 Конституції від 2 квітня 1997 р., кожен має право на справедливий і відкритий розгляд справи без необґрунтованої затримки компетентним, самостійним, неупередженим і незалежним судом. Така модель адміністративних судів притаманна, крім Німеччини, для таких країн як Швеція, Фінляндія [2, с. 187-188].

Конституційне законодавство передбачає такі особливості діяльності системи адміністративних судів: відокремленість від загальних судів; розвинута система адміністративних судів; суддівська незалежність під час

розгляду публічно-правових спорів; врегулювання основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції.

У ст. 184 Конституції Республіки Польща зазначено, що Верховний (дослівний переклад Головний) Адміністративний Суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у межах, визначених законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Адміністративні суди покликані захищати права особи, це їх основна функція. Це пов'язано з реалізацією принципу захисту прав людини у суді, який викладений у розділі «Заходи щодо захисту свобод і прав». У судовій системі виміру справедливості функціонують Суди та Трибунали (згідно ст. 184 Конституції Республіки Польща), які опосередковано впливають на діяльність органів державної влади. Перегляд рішень у адміністративних судах сприяє підвищенню якості роботи державних органів, систематизує тлумачення положень норм адміністративного права і зміцнює закон. Рішення можуть бути оскаржені в адміністративному суді через їх несумісність з принципами і процедурами, викладеними в окремих законодавчих актах [380, с. 64-65].

Основою адміністративного судочинства є забезпечення верховенства права, дотримання особистих прав, захист свобод та майна громадян, гарантуючи за допомогою процесуальних вимог та судового контролю, що органи виконавчої гілки влади діють у межах своїх законних повноважень, встановлених Конституцією та Законом.

Спеціалізація судів щодо розгляду публічно-правових спорів вибудовує дієвий механізм реалізації європейської системи захисту прав і основоположних свобод людини та реалізації принципу верховенства права.

Закріплення основних засад щодо діяльності адміністративних судів в Конституції України (за прикладом Німеччини, Польщі) сприятиме реалізації принципів, встановлених положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод так, як кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і

безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. При цьому, адміністративним судам повинна бути забезпечена відокремленість від загальних судів та суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів.

Таким чином, у конституціях європейських країн побудована універсальна система захисту прав людини та основоположних свобод – через призму верховенства права, забезпечення доступу до правосуддя та побудови системи адміністративних судів, які реалізують виконання цих уже конституційних принципів, адже права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Саме такий механізм реалізації захисту прав та основоположних свобод сформовано на рівні Конституцій європейських держав (як найвищого джерела права).

4 вересня 2015 року Конституційною Комісією (була створена як спеціальний допоміжний орган при Президентові України Указом від 3 березня 2015 року) було затверджено проект змін до Конституції України в частині правосуддя.

У проекті змін до Конституції в частині правосуддя запропоновано ст. 125 Конституції України доповнити частиною п'ятою такого змісту: «З метою захисту прав і свобод особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди».

Отже, представники юридичної еліти України запропонували закріпити на конституційному рівні правовий статус адміністративних судів як судів, які покликані захищати права і свободи особи у сфері публічно-правових відносин.

Крім того, слід пам'ятати, що з початку процесуальної діяльності адміністративних судів в Україні, з моменту прийняття та набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України минуло всього 10 років, потрібно ще пройти немало випробувань часом та досвідом.

Україна є демократичною, правовою, соціальною державою, в якій права і свободи людини і громадянина захищаються судом, саме такі фундаментальні положення проголошено Конституцією нашої держави. Реалізація принципу «верховенства права» та реалізація принципу права на судовий захист забезпечується конституційними гарантіями здійснення правосуддя судами, утвореними на підставі Конституції України та у визначеному законом порядку.

Відповідно до положень ст. 125 Конституції України, система судів загальної юрисдикції в Україні створена виходячи з принципів територіальності і спеціалізації. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди [154].

Загальновідомою є теза, що практика діяльності спеціалізованих адміністративних судів в Україні зосереджена на реалізацію основного конституційного принципу: людина є найвищою цінністю, а забезпечення її прав і свобод – головний обов'язок держави.

Законодавець у положеннях ч. 1 ст. 5 КАС України сформулював, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, КАС України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [142, с. 7].

Під час розгляду справ у адміністративних судах здійснюється поглиблене вивчення та дослідження суддями положень окремих галузей спеціального законодавства та практики його застосування, зростає професіоналізм суддів а, отже, запроваджується більш надійна система захисту прав людини і основоположних свобод.

В Україні сформовано дуалістичну модель юрисдикційного контролю, основними ознаками якої виступає те, що спори між фізичними або юридичними особами підсудні загальним судам, а спори між фізичними та юридичними особами з органами публічної влади – суб'єктами владних повноважень передано до відання адміністративних судів. Слід відмітити, що за такої юрисдикційної моделі певні категорії справ адміністративної

юрисдикції можуть бути визначені законодавцем як підсудні загальним судам.

Як вже неодноразово зазначалось, засновники системи адміністративних судів в Україні брали за приклад існуючі та працюючі правові системи розвинутих країн, серед яких в останні десятиріччя активно та вдало відбувається впровадження та реалізація реформ у Республіці Польщі.

За основу при створенні системи адміністративного судочинства в Україні опрацьовано кращий сучасний досвід реалізації концепції європейських моделей адміністративного судочинства на прикладі розподілу повноважень між судами та органами державної виконавчої влади, а також реалізації правовідносин щодо встановлення адміністративного правосуддя та реалізації європейської системи захисту прав людини та основоположних свобод.

У Республіці Польща, згідно ч. 1 ст. 45 Конституції від 2 квітня 1997 р., кожен має право на справедливий і відкритий розгляд справи без необґрунтованої затримки компетентним, самостійним, неупередженим і незалежним судом [153].

Право на суд є одним з основоположних прав людини, яке гарантоване Конституцією Польської Республіки. Так, одночасно з принципом «верховенства права» та гарантованого «права на суд» (абзац перший ст. 45 Конституції Польської Республіки), у абзаці 2 ст. 77 Конституції зазначено, що Закон не може закрити шлях для задоволення в судовому порядку порушених свобод чи прав. Впровадження функції об'єктивної охорони передбачає правовий порядок, врегульований ст. 184 Конституції Польської Республіки, якою встановлено, що судова адміністрація покликана захищати права, а також це є її основною функцією. Такий механізм започатковано задля побудови механізму, пов'язаного з важелями регулювання права людини на суд, який викладено у розділі «Міри захисту основоположних свобод та прав», в той час як ст. 184 Конституції міститься у розділі 8 – «Суд

и Трибунал», який регулює розв'язання конституційного будівництва судової системи правосуддя [380, с. 64].

Конституція Республіки Польща передбачає такі особливості діяльності системи адміністративних судів: відокремленість від загальних судів; розвинута система адміністративних судів; суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів; врегулювання основних засад діяльності адміністративних судів у Конституції.

У ст. 184 Конституції Республіки Польща зазначено, що Верховний (переклад авт. Головний) Адміністративний Суд, а також інші адміністративні суди здійснюють у межах, визначених законом, контроль за діяльністю публічної адміністрації.

Адміністративні суди покликані захищати права особи, це їх основна функція, що пов'язана з реалізацією принципу захисту прав людини у суді, який викладений у Конституції в розділі «Заходи щодо захисту свобод і прав». У судовій системі виміру справедливості функціонують Суди та Трибунали (ст. 184 Конституції Республіки Польща), які опосередковано впливають на діяльність органів державної влади [153]. Перегляд рішень у адміністративних судах сприяє підвищенню якості роботи державних органів, систематизує тлумачення положень норм адміністративного права і зміцнює закон. Рішення можуть бути оскаржені в адміністративному суді через їх несумісності з принципами і процедурами, викладеними в окремих законодавчих актах.

У Польщі, таким чином, віддали перевагу створенню незалежної структури спеціалізованих адміністративних судів.

Польський дослідник Е. Очендовський вважає, що контроль за рішеннями, прийнятими адміністративними судами, сприяє підвищенню якості роботи державних органів, стандартизації тлумачення адміністративного права та зміцненню закону [380, с. 65].

Сформульовано принцип, що рішення органу державної влади можуть буди оскаржені в адміністративному суді через їх невідповідність

положенням про принципи та процедури, які викладені у окремих законодавчих актах.

Згідно ст. 1 § 1 Закону «Про систему адміністративних судів», адміністративні суди здійснюють правосуддя шляхом контролю діяльності публічної адміністрації та вирішення спорів з питань компетенції та юрисдикції між органами суб'єктів територіального самоврядування, апеляційними колегіями органів самоврядування і між цими органами та органами урядової адміністрації.

Таким чином, діє перша сходинка реалізації адміністративних процедур. Адміністративний суд, може захистити права після винесення рішення вже суб'єктом владних повноважень та адміністративного оскарження.

У той же час, судовий контроль, про який йде мова в § 1, проводиться на предмет відповідності законодавству рішень органів владних повноважень. Цей контроль здійснюється відповідно до закону. Тобто, контроль спрямований та заснований на критерії законності.

Відповідно до ст. 1 § 1 Закону «Про систему адміністративних судів», адміністративні суди здійснюють правосуддя шляхом контролю за діяльністю державної адміністрації. Контроль здійснюється щодо відповідності положень закону, яким обмежено права особи з боку органу суб'єкта владних повноважень під час адміністративного оскарження у цьому органі (адміністративні процедури), чи не помилились в застосуванні цього закону в тій мірі, в якій такі обставини можуть вплинути на результат вирішення справи. Іншими словами, контроль здійснюється в адміністративних судах на основі критерію законності дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Це означає, що в адміністративному суді при оскарженні дій (бездіяльності) органу влади перевіряється (оцінюється) робота цього органу. Таким чином, суд, як правило, не може підмінити адміністративний орган, перетягування адміністративним судом компетенції адміністрації щодо врегулювання спорів буде являти собою порушення та

виходить за межі Конституції. Кожен елемент управління, у тому числі судовий контроль, не повинен привести до заміни належного контролю діяльності підприємств уповноваженими на те органами. У той же час, започаткування певної судової практики призведе безпосередньо до «вдалої адміністрації».

У юридичній літературі, поруч із загальними принципами адміністративного процесу, також виділяють звичаєві правила, що закріплені у Конституції Польської Республіки (тобто за європейськими стандартами), а також взяті з Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, Хартії основних прав Європейського Союзу, Рекомендацій Комітету міністрів Рада Європи № 31/77 і прецедентного права Суду Європейського Союзу [265, s. 67].

Правила (закони), які містяться у положеннях Конституції Польської Республіки:

- а) принцип побудови демократичної правової держави;
- б) принцип роботи державних органів за законом (принцип верховенства закону);
- в) заборона надмірного втручання (принцип пропорційності);
- г) принцип визначеності та незмінності права (принцип правової визначеності);
- д) принцип довіри громадян до держави та своїх законів;
- е) принцип врегулювання спорів на благо сторін (*in dubio pro tributario*);
- є) право на відшкодування шкоди, завданої внаслідок протиправних дій суб'єкта владних повноважень;
- ж) право людини на рівність (рівність перед законом);
- з) принцип двохінстанційності адміністративного судочинства та адміністративного суду;
- к) право на справедливий судовий розгляд та процес;
- л) право на оскарження;
- м) право на захист особистих прав;

- н) право на подачу петицій, скарг та висновків;
- о) принцип відсутності зворотної сили закону (*lex retro non agit*);
- п) принцип захисту законних прав;
- р) принцип збереження (закон звільнення);
- с) принцип соціальної справедливості.

Важливо звернути увагу на принципи, що містяться в статтях Загального адміністративного законодавства:

- а) принцип рівного ставлення до всіх сторін у справі;
- б) принцип розгляду спорів, відповідно до меж владних повноважень, якщо влада використовує при вирішенні питань принцип адміністративного розсуду;
- в) принцип відмови від можливого настання негативних наслідків для юридичних осіб, які оскаржують рішення та дії суб'єктів владних повноважень;
- г) принцип неупередженості;
- д) принцип забезпечення ненастання негативних правових наслідків для фізичних та юридичних осіб внаслідок можливих протиправних рішень, дій органів державної влади;
- е) принцип тлумачення положень законодавства, на підставі якого діє суб'єкт владних повноважень у спосіб, який не ставить під загрозу права особи;
- є) заборона «уточнення та зміни» адміністративних або судових рішень шляхом виключення зі сфери його врегулювання заходів з цього питання;
- ж) принцип застосування окремих положень цивільного законодавства в питаннях, неврегульованих адміністративним процесом, якщо державний орган прийняв рішення або здійснив дії з урахуванням стану справи;
- з) принцип пріоритету захисту прав або обов'язків, якщо верховенство закону в цілому є обов'язковим або коли це призводить безпосередньо з природи цих прав або обов'язків, і відсутність належного захисту прав може викликати обмеження таких прав.

Таким чином, адміністративні суди діють за принципами у сфері, визначеній законом та здійснюють контроль за діяльністю публічної адміністрації. Цей контроль полягає також у тому, що суд виносить рішення про відповідність до законів різних постанов (ухвал) органів місцевого самоврядування і нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації [219].

Для чіткого функціонування адміністративного правосуддя велике значення має суддівська незалежність, яку гарантують Конституція Республіки Польща та законодавчі акти. Незалежність є основною засадою правосуддя, згідно з якою судді підкоряються виключно Конституції та законам. Це означає, що жоден орган держави, посадова особа не мають права впливати на рішення суддів [219].

У ст. 181 Конституції Республіки Польща зазначається, що суддю не можна притягти до кримінальної відповідальності та заарештувати без згоди суду, визначеного законом. Однак, у ситуації, коли суддя буде пійманий на місці злочину, і його затримання стане необхідним для того, щоб забезпечити правильний хід процесу, – тоді він може бути заарештований [153; 219].

Законодавчу базу діяльності адміністративних судів у Польщі складають Закон «Про устрій адміністративних судів» та Закон «Про провадження в адміністративних судах», які набрали чинності з 01 січня 2004 року [265].

Адміністративне судочинство у Республіці Польща є двохінстанційним – Верховний Адміністративний суд та воєводські адміністративні суди.

Справи, які належать до юрисдикції адміністративних судів по першій інстанції розглядаються воєводськими адміністративними судами.

Верховний Адміністративний Суд здійснює нагляд за діяльністю воєводських адміністративних судів щодо винесених рішень у визначеному законодавством порядку, а також розглядає касаційні скарги на рішення цих судів, приймає рішення з роз'ясненнями правових позицій по певних

категоріях справ та здійснює інші повноваження, передбачені законом.

Голову Верховного Адміністративного Суду призначає Президент Республіки на шість років з числа кандидатів, запропонованих Загальними Зборами Суддів Верховного Адміністративного Суду, а також затверджує організаційну структуру Верховного Адміністративного Суду. Президент, на підставі пропозицій Міністра юстиції та за поданням Верховного Адміністративного Суду ВАС, утворює і ліквідує воєводські адміністративні суди.

Верховний Адміністративний Суд Республіки Польща здійснює нагляд за діяльністю воєводських адміністративних судів у сфері прийняття рішення у порядку процесуального закону, розглядає справи в апеляційному порядку на рішення цих судів, приймає рішення, що тлумачать правові положення, а також регулює порядок здійснення адміністративного судочинства.

Судді адміністративних судів призначаються на суддівські посади Президентом Республіки Польща за поданням Національної Ради юстиції Польщі, до якої входять представники судової системи, Міністерства Юстиції та члени парламенту. Суддя може вийти у відставку за наявності 20 років суддівського стажу [3].

Дисциплінарне провадження щодо суддів адміністративних судів здійснюється у Верховному Адміністративному Суді спеціальними дисциплінарними уповноваженими Верховного адмінсуду.

Слід відмітити, що у адміністративному судочинстві Республіки Польща наявне обов'язкове оскарження рішень державних органів чи установ у досудовому порядку, що є обов'язковою умовою при зверненні до адміністративного суду. Звернутись до суду можливо лише після адміністративного оскарження (оскарження у уповноваженому органі суб'єкта владних повноважень), яке повинна здійснити відповідна особа. У випадку, якщо законом не передбачено інших способів захисту прав у суді, необхідно звернутись до органу щодо усунення порушення права та оскаржувати вже у подальшому відповідне рішення.

Цікавим є положення, що подання адміністративного позову до суду не зупиняє виконання рішення органу владних повноважень та не припиняє вчинення дій, але, за заявою сторони, якщо існує небезпека заподіяння шкоди інтересам скаржника, або за ініціативою суду, суд може вжити так званих заходів забезпечення та зупинити дію акту чи вчинення певних дій [265].

Як зазначалось вище, діє принцип, за якого адміністративні суди у Польщі не обмежуються позовними вимогами, суд не може не прийняти рішення на користь позивача рішення, якщо виявить порушення положень законодавства.

У разі незадоволення скарги, суд повертає скаргу заявнику, а у випадку пропуску строку для подачі скарги, суд відхиляє її.

Розглянувши скаргу на акти або дію органів, встановивши існування або неіснування повноважень, визнаючи невідповідність акта чи дії праву, суд скасовує оскаржуваний акт або визнає дію такою, що не має наслідків. Задовольняючи заяву сторони у справі, суд ухвалює рішення, яким визнає, підтверджує або встановлює право чи обов'язок, що впливають з положень законодавства. Приймаючи рішення про задоволення скарги про бездіяльність органу, суд зобов'язує орган видати акт, виконати дію, встановити право чи обов'язок. Суд вирішує справи шляхом ухвалення рішень (за умови розгляду скарги по суті) або постанов (при вирішенні процесуальних питань). При оголошенні рішення, суд повинен обов'язково усно повідомити мотиви ухвалення рішення, підготовка мотивації рішення готується судом протягом наступних 15 днів [3].

4 вересня 2015 року Конституційною Комісією (створена як спеціальний допоміжний орган при Президентові України Указом від 3 березня 2015 року) було затверджено проект змін до Конституції України в частині правосуддя, який внесено до Верховної Ради України (реєстр. № 3524 від 25.11.2015) та попередньо схвалено 02.02.2016 року.

У проекті змін до Конституції, в частині правосуддя, запропоновано ст. 125 Конституції України доповнити частиною п'ятою такого змісту: «З

метою захисту прав і свобод особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди».

Така ініціатива без перебільшення була позитивним прикладом використання польського досвіду функціонування адміністративних судів.

Отже, у новій редакції Конституції України від 30.09.2016 року вже закріплено на конституційному рівні правовий статус адміністративних судів як судів, які покликані захищати права і свободи особи у сфері публічно-правових відносин.

Таким чином, розгляд справ ґрунтується на принципах відкритості, колегіальності, рівноправності сторін та забезпеченні права на захист, права на оскарження судових рішень.

Спеціалізація адміністративних судів у Польщі щодо розгляду публічно-правових спорів вибудовує дієвий механізм реалізації європейської системи захисту прав і основоположних свобод людини та реалізації принципу верховенства права.

Закріплення основних засад щодо діяльності адміністративних судів в Конституції України на прикладі Польщі сприятиме реалізації принципів, встановлених положеннями ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод так, як кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. При цьому, адміністративним судам повинна бути забезпечена відокремленість від загальних судів та суддівська незалежність під час розгляду публічно-правових спорів [93, с. 81].

Слід відмітити, що у адміністративному судочинстві Республіки Польща наявне обов'язкове оскарження рішень державних органів чи установ у досудовому порядку, що є обов'язковою умовою при зверненні до адміністративного суду.

Такий механізм можливо використати при опрацюванні проекту Адміністративного процедурного кодексу України.

Звернутись до суду можливо після використання усіх видів адміністративного оскарження, якими може скористатись відповідна особа.

У положеннях Конституції Польської республіки передбачено діяльність Верховного Адміністративного Суду, який займає незалежне місце у судовій системі Республіки Польща та у системі стримування та противаг органів державної влади Польщі.

Доволі дієвим та позитивним є реалізація принципу, що адміністративні суди у Польщі не обмежуються сформованими позовними вимогами, суд не може не прийняти рішення на користь позивача рішення, якщо виявить порушення положень законодавства.

Саме застосування такого принципу на практиці, поряд з принципом виходу за межі адміністративних вимог, буде вкрай позитивним при розгляді справ адміністративної юрисдикції в Україні з метою належного та повного захисту прав, свобод та інтересів особи.

Поступово система адміністративних судів в Україні може бути реформована з дуалістичної моделі юрисдикційного контролю, основними засадами нової системи адміністративних судів виступатиме те, що спори між фізичними та юридичними особами з органами публічної влади – суб'єктами владних повноважень буде виключено з підсудності місцевих загальних судів як адміністративних.

Та у майбутньому буде реалізовано концепцію автономної моделі функціонування адміністративних судів в Україні у повному обсязі.

У цьому році судову систему України очікує масштабне оновлення всіх процесуальних кодексів. Потреби прийняття нових кодексів зумовлені багатьма причинами, серед яких хотілося б виокремити такі: по-перше, переходом до триланкової судової системи та трансформацією суду найвищої ланки, яким в Україні є суд касаційної інстанції – Верховний Суд [285]; по-друге, потребами якості й оперативності здійснення судочинства,

процесуальної економії та зменшення суддівського навантаження; по-третє, необхідності забезпечення однакового та правильного застосування норм одного й того самого закону судами в однотипних справах; по-четверте, набуття Верховним судом України статусу найвищого суду у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики в порядку й спосіб, визначені процесуальним законом.

Відмовившись від позапроцесуальних механізмів превентивного впливу Верховного Суду на судову практику шляхом надання його Пленумом рекомендаційних роз'яснень для судів, законодавець нічого не запропонував взамін. Але ж Верховний Суд, як суд найвищої ланки, своїм головним обов'язком має не просто правильне вирішення якоїсь однієї справи, а забезпечення єдності судової практики загалом у державі. Тому дуже важливо, щоб Верховний Суд мав змогу не тільки виправляти судові помилки, які вже сталися, а передусім запобігати таким помилкам шляхом спрямування поточної судової практики в єдине русло [285].

У проєкті КАС України передбачено новий механізм, спрямований на забезпечення єдності судової практики та її спрямування в єдине русло Верховним Судом – це інститут розгляду типових та зразкових справ.

Єдність судової практики є важливою складовою принципу правової визначеності, який є фундаментальним аспектом верховенства права. У цьому контексті варто відзначити, що норми чинного законодавства фактично передбачають лише один реальний інструмент забезпечення єдності судової практики в адміністративному судочинстві найвищим судовим органом – перегляд судових рішень з підстав, установлених ст. 237 КАС України. Тому пропоновані у проєкті КАС України новації є цілком слушними.

Однак, впровадження таких новацій потребує вивчення зарубіжного досвіду забезпечення єдності судової практики, судочинства з розгляду типових та зразкових справ та аналіз пропозицій для України.

У світі склалося дві моделі забезпечення єдності судової практики:

континентальна та англо-американська. Найбільш поширеним механізмом є забезпечення однакового застосування судами права діяльністю судів вищих інстанцій.

У країнах континентальної системи завдання забезпечення єдності судової практики покладається на суд або/та касаційної інстанції або на Верховний суд. Суд касаційної інстанції, як правило, у державі один, або може бути декілька, якщо судова система будується за принципом спеціалізації судів. У країнах континентальної системи Верховний суд та/або суд касаційної інстанції формулює правові позиції у своїх рішеннях за наслідками касаційного оскарження рішень судів нижчого рівня. Однак, висновки Верховного суду та/або суду касаційної інстанції (правові позиції) є умовно обов'язковими для суду нижчого рівня, але якщо суд при винесенні рішення їх не врахує, цілком очевидно, що таке рішення, у більшості випадків, буде скасовано.

У країнах англо-американської системи права на найвищому рівні єдність судової практики забезпечує Верховний суд. Крім того, єдність судової практики забезпечується прецедентним характером рішень суду вищого рівня. Прецеденти, покладені в основу таких рішень у конкретних справах, є обов'язковими для застосування нижчими судами при вирішенні аналогічних справ. Прецедентна система є вертикальною і передбачає обов'язок суддів дотримуватись рішень вищих судів.

У деяких країнах існують, крім означених вище, способи забезпечення єдності судової практики. Зокрема, мова йде про преюдиціальні запити, прецедентні рішення, типові справи.

Цікавим для України може виявитися інститут «преюдиціального запиту», який широко використовується в практиці Суду Європейського Союзу та в окремих країнах.

Преюдиціальний запит – це офіційне звернення суду держави-члена Європейського Союзу до Суду Європейських Співтовариств із клопотанням про надання тлумачення або роз'яснення норм європейського права щодо

застосування або розуміння яких у даного суду виникли сумніви при вирішенні конкретного спору у межах своєї юрисдикції.

Відповідно до ст. 234 Договору про заснування Європейської Спільноти, Суд Європейського Союзу має юрисдикцію виносити попередні рішення стосовно:

- тлумачення цього Договору;
- чинності та тлумачення актів інституцій Спільноти та ЄЦБ;
- тлумачення установчих документів органів, що їх засновано актом Ради, коли ці установчі документи це обумовлюють. Якщо в суді держави-члена постає таке питання, цей суд, якщо вважає, що розв'язання цього питання необхідне, щоб уможливити винесення рішення, може звернутися до Суду із запитом. У разі, якщо таке питання постає у справі, що її розглядає суд держави-члена, чиї рішення не можна оскаржити за допомогою правових засобів національного права, цьому судові належить передати справу до Суду [61].

У Франції суд, що розглядає справу по суті, зіткнувшись із проблемою застосування норми права, може зупинити провадження у справі й звернутися до найвищого судового органу з преюдиційним запитом стосовно тлумачення закону, якщо відповідне правове питання є новим, достатньо складним і виникає у багатьох справах [200, с. 30]. Так, у Франції преюдиціальні запити надходять до касаційного суду як вищої судової інстанції. Головними вимогами для права на звернення є: правове питання має бути новим, складним і виникати в багатьох справах. Своєю думку касаційний суд повідомляє протягом трьох місяців [361].

Запровадження процедури звернення до Верховного Суду з преюдиціальним запитом щодо надання висновку з певного правового питання, без сумніву, дозволить відреагувати на ситуацію вчасно, поки діє норма і є актуальними проблеми, які вона породила. Також, це дозволить забезпечити стійкість судового рішення і попередити різне розуміння в тлумаченні, застосуванні норм права. За допомогою інституту

преюдиціального запиту можна було б вирішити питання щодо використання відповідних норм ще на рівні судів першої інстанції, не чекаючи, коли справа надійде до Верховного Суду України [361].

Про необхідність запровадження у вітчизняне законодавство у частині введення преюдиційного запиту було зазначено в Рекомендаціях круглого столу «Узгодженість судової практики: європейський досвід, практичні та теоретичні аспекти» від 27 листопада 2014 року, що проводився на базі Верховного Суду України [268].

Наприклад, спори про компетенцію між судами різних юрисдикцій у Франції вирішує Суд у розв'язанні конфліктів. Такі спори Суд розглядає як за зверненням учасників, так і за зверненням суду, до якого надійшла справа [371]. Його призначення – вирішення питань підсудності справ судовим органам, коли законодавством не регламентована їх підвідомчість.

Забезпечення єдності судової практики в Німеччині, згідно із Законом «Про дотримання єдності судової практики вищих судів Федерації» [76], здійснюється Спільним сенатом верховних судів. Існування такого механізму єдності судової практики пов'язане з тим, що судова система ФРН характеризується наявністю спеціалізованих вертикалей судів галузевої юрисдикції, які діють автономно, на чолі з федеральними судами. Згідно з параграфом 2 Закону Німеччини «Про дотримання єдності судової практики вищих судів Федерації», Спільний сенат розглядає справи у разі, коли один вищий суд в певному правовому питанні хоче відхилитись від рішення по ньому іншого вищого суду або Спільного сенату. У такому випадку, прийняте Спільним сенатом по конкретній справі рішення має обов'язковий характер для вирішення подібної категорії справ.

З урахуванням вищенаведеного, для України доцільним є законодавче закріплення вирішення юрисдикційних спорів до компетенції Верховного Суду.

Згідно діючого законодавства Республіки Угорщина, найвищим судовим органом є Курія, яка зобов'язана заперечувати єдиний порядок

здійснення судочинства в судах. Рішення Курії, що стосуються єдиного порядку здійснення судочинства, є обов'язковим для всіх судів [254]. Відповідно до ст. 25 та 26 Основного закону Угорщини від 25.04.2011 [214], єдність судової практики забезпечує Курія, яка наділена повноваженнями здійснювати правовий аналіз справ, переглядати судові рішення судів нижчих інстанцій у зв'язку з недотриманням єдності судової практики. Крім того, слід зазначити, що Курія розглядає справи, як касаційна інстанція.

Цікавим для України може виявитися досвід Республіки Угорщини щодо забезпечення єдності судової практики: у певних випадках Курія має повноваження приймати «рішення про єдність судової практики». Безпосередньо у самому рішенні зазначається, що воно приймається «з метою забезпечення єдності прецедентної практики» (наприклад, Рішення 2/2008. номера КЈЕ [283]; Рішення 3/2006. номера КЈЕ [284]). У висновках суд вказує, який закон слід забезпечувати і яким чином вирішувати справу. За результатами розгляду такої справи Курія приймає типові рішення. При розгляді аналогічних справ суди зобов'язані враховувати ті висновки, які містяться у судовому рішенні Курії.

Курія розглядає преюдиційні запити нижчих судів у випадках, коли виникають труднощі (наприклад, справа 2015.EI.II.JE/P.1-3 [284]). Крім того, Курія наділена повноваженнями надавати нижчим судам роз'яснення законодавства (наприклад, адміністративне рішення 11/2017 [10]). Всі рішення Курії, роз'яснення та узагальнення судової практики оприлюднюються на офіційному сайті цієї судової установи [217].

Такий механізм формування єдності та однаковості судової практики має досить велике значення з огляду на особливу прецедентну силу рішень цього суду, оскільки прецедентом є судові рішення у конкретній справі, в якому викладається загальне обов'язкове правило розгляду типових справ. Судові рішення цього суду мають обов'язкове значення не тільки на даний момент, але й на майбутнє.

Отже, з урахуванням вищевикладеного можна зробити такі висновки.

У Конституціях європейських країн побудована універсальна система захисту прав людини та основоположних свобод – через призму верховенства права, забезпечення доступу до правосуддя та побудови системи адміністративних судів, які реалізують виконання цих уже конституційних принципів, адже права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Саме такий механізм реалізації захисту прав та основоположних свобод сформовано на рівні Конституцій європейських держав (як найвищого джерела права).

В Україні сформовано дуалістичну модель юрисдикційного контролю, основними ознаками якої виступає те, що спори між фізичними або юридичними особами підсудні загальним судам, а спори між фізичними та юридичними особами з органами публічної влади – суб'єктами владних повноважень передано до відання адміністративних судів. Слід відмітити, що за такої юрисдикційної моделі певні категорії справ адміністративної юрисдикції можуть бути визначені законодавцем як підсудні загальним судам.

Для України може виявитися корисним досвід інших країн щодо механізмів забезпечення однаковості та єдності судової практики, її уніфікації тощо.

По-перше, слід звернути увагу на досвід Польщі, де суди не обмежуються сформованими позовними вимогами, суд не може не прийняти рішення на користь позивача рішення, якщо виявить порушення положень законодавства. Саме застосування такого принципу на практиці, поряд з принципом виходу за межі адміністративних вимог, буде вкрай позитивним при розгляді справ адміністративної юрисдикції в Україні з метою належного та повного захисту прав, свобод та інтересів особи.

По-друге, враховуючи досвід таких країн як Німеччина, Угорщина, Франція для України доцільним є законодавче закріплення вирішення юрисдикційних спорів до компетенції Верховного Суду. До компетенції Верховного Суду слід також віднести розгляд преюдиційних запитів судів першої інстанції. Преюдиційний розгляд запитів Верховним Судом може

стати додатковим, окремим інструментом забезпечення єдності судової практики та запорукою дотримання принципу правової визначеності як складового елемента принципу верховенства права.

По-третє, з урахуванням досвіду Угорщини корисним для України може стати інститут розгляду прийняття зразкового судового рішення за наслідками розгляду типових справ. Необхідність впровадження такого механізму обумовлена переобтяженням адміністративних судів розглядом великої кількості типових адміністративних справ, у яких позивачами заявляються аналогічні вимоги та потребами забезпечення єдності судової практики. Саме тому прийняття зразкового рішення Верховним Судом за наслідками розгляду типової адміністративної справи сприятиме оперативності судочинства, забезпеченню єдності судової практики.

Висновки до розділу 2

Підсумовуючи викладене, слід відзначити принципові положення цього розділу дисертаційного дослідження, що виносить на захист автор:

1) у вітчизняній науковій юридичній літературі переважає в основному нормативістський, по суті догматичний, підхід до визначення розуміння джерел права. Однак залежно від конкретних соціально-економічних, політичних та інших умов зовнішнього середовища та стану громадянського суспільства одні елементи витоків права можуть набувати вагомого регулюючого впливу, інші – втрачати своє значення. Наприклад, у сучасній правовій системі значно збільшується роль та значення судової практики як джерела права. Тому вважаємо, що сучасна система джерел права в адміністративному судочинстві включає в себе як формально закріплені, так і формально не закріплені джерела. Окремі джерела права в адміністративному судочинстві місять правові норми, які є результатом судової правотворчості, внаслідок чого нижчестоящі суди повинні

посилатися на них у своїх рішеннях. Йдеться про судові акти Верховного Суду, правові позиції вищих адміністративних судів, викладені в інформаційних листах та довідках, тощо;

2) джерела права в адміністративному судочинстві характеризуються тим, що: 1) завжди містять норми чи інші правові приписи, які регулюють адміністративно-процесуальну діяльність щодо розгляду і вирішення адміністративних справ; 2) мають встановлену державою або визнану нею офіційну форму (наприклад, форму нормативно-правового акта, рішення ЄСПЛ, іншого судового акта); 3) мають формальні та змістовні ознаки; 4) можуть мати певний ступінь нормативності. Так, джерелам права в адміністративному судочинстві притаманна ознака нормативності, однак окремі з них мають особливий нормативний характер (постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, листи та узагальнення судової практики); 5) є джерелом інформації про права та обов'язки, поведінку суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин; 6) мають публічний характер; 7) мають загальнообов'язковий та загальновідомий характер для тих осіб, на яких поширюється їх дія; 8) регламентують особливу сферу суспільних відносин – адміністративне судочинство; 9) мають різноманітність форм вираження: нормативні та судові акти;

3) сформульовано авторське визначення поняття системи джерел права в адміністративному судочинстві, під якою пропонується розуміти об'єктивно існуючий, багаторівневий комплекс взаємодіючих та взаємодоповнюючих один одного різних за формою правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер і регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства;

4) джерела права в адміністративному судочинстві як системне утворення включають в себе такі складові: 1) Конституцію України; 2) міжнародні договори; 3) закони України; 4) підзаконні правові акти; 5) судові рішення: ЄСПЛ, Конституційного Суду України, постанови

Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права (з прийняттям нової редакції КАС України – рішення Верховного Суду у типовій чи зразковій справі); 6) судові акти вітчизняних судів – постанови Пленуму Верховного Суду України, Пленумів Вищих спеціалізованих судів, листи та узагальнення Верховного Суду України, Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, в яких надається тлумачення норм права та висновки щодо їх застосування;

5) основною складовою джерел права в адміністративному судочинстві є адміністративно-процесуальне законодавство, що складається з системи нормативно-правових актів (Конституції України, закони та підзаконні правові акти, міжнародні договори). Поряд з цим судова практика в адміністративному судочинстві набуває значення як джерело права в адміністративному судочинстві;

6) судовою практикою тлумачаться та створюються певні правоположення, які за своєю суттю і є джерелами права в адміністративному судочинстві. Щоб такі правоположення суд використовував як джерело права, вони повинні мати такі властивості: 1) містити юридичні норми, які мають особливі ознаки нормативності; 2) бути обов'язковими для виконання судами і суб'єктами владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт; 3) містити приписи, які містять висновки щодо застосування норм права;

7) судова практика та судовий прецедент не є рівнозначними поняттями. Судова практика, у широкому розумінні цього поняття, становить результат діяльності суду в здійсненні судочинства, сукупність всіх судових рішень, навіть без визначення категорій та судових інстанцій, які їх прийняли. Судовий прецедент – це рішення суду у певній справі, в якому сформульовано правило, загальнообов'язкове для застосування судами тієї самої або нижчої інстанції при вирішенні подібних питань під час розгляду інших справ;

8) адміністративна юстиція як особливий порядок вирішення спорів, за

якого судові чи інші спеціальні державні органи розглядають скарги на дії органів державного управління і виносять відповідні рішення, за своєю правовою природою є широким терміном до правозастосування. Її розглядають і як порядок вирішення спорів, що виникають між приватними особами і публічною адміністрацією, і як систему органів, які розглядають ці спори, і як саму діяльність цих органів. Адміністративна юстиція – одна з найважливіших гарантій законності, що заснована на принципі розподілу влад і покликана забезпечити обов'язок органів публічної влади здійснювати свою діяльність виключно в рамках закону. Адміністративне судочинство як форма правового захисту громадян стало, по суті, перепорою для свавільних дій державних органів, установ, організацій. Належне провадження адміністративного судочинства можливе лише за допомогою адміністративно-правових норм, що мають забезпечити справедливий баланс інтересів особи і держави. Найбільше питань та труднощів у правозастосуванні викликають випадки, в яких необхідно визначити, за правилами якого процесуального закону розглядати ту чи іншу справу. Питання розмежування юрисдикції не стало непередбачуваним. Воно повинно було бути очікуваним, зважаючи на попередню практику та підсудність справ судам загальної юрисдикції;

9) у країнах європейської спільноти важливе місце у забезпеченні єдності судової практики відіграє суд вищої інстанції. У таких країнах, як Німеччина, Франція, Угорщина, Польща єдність судової практики забезпечується у формах преюдиціального запиту, прецедентного рішення, типової справи. Робиться висновок про доцільність запозичення відповідного зарубіжного досвіду у вітчизняне законодавство стосовно посилення ролі Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики шляхом наділення його повноваженнями розглядати спори про компетенцію, приймати зразкові судові рішення у спорах, що виникають з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги.

Розділ 3

ХАРАКТЕРИСТИКА ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ

3.1. Конституція України як джерело права в адміністративному судочинстві

Основоположну роль у системі джерел права в адміністративному судочинстві посідає Конституція України як Основний Закон нашої держави. У ній містяться найголовніші концептуальні та відправні точки, що відбивають правову концепцію нашої держави і суспільства на сучасному етапі його розвитку. Положення Основного Закону України пронизують соціальні пріоритети розвитку суспільства і правової держави.

Норми Конституції України (ст. 1), визнаючи Україну як демократичну, соціальну та правову державу, вказують на глибинність та фундаментальність соціальних чинників у функціонуванні держави та її інституцій. Мова йде про основні соціальні права людини по відношенню до діяльності держави. Як впливає зі змісту ст. 3 Конституції України, людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. У розвиток цього припису, Конституція України закріплює, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави і, водночас, держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Крім того, у ній визначається, що утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, основні права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними (ст. 21 Конституції України) й інше. Найважливішою юридичною гарантією прав і свобод є судовий захист. У ст. 55 Конституції закріплено, що права і свободи людини й громадянина захищаються судом [155].

Як зазначає В. Я. Тацій, Конституція є політико-правовою базою стабільності конституційно-правового статусу особи; на її базі створюються юридичні механізми забезпечення та захисту прав людини [316, с. 5, 13].

Конституція України, як основний закон держави, виступає юридичною основою розвитку всіх галузей права, є ядром всієї правової системи України. Згідно зі ст. 8 Конституції України, вона має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні їй відповідати. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [155].

Звідси випливають та реалізуються основні формально-юридичні властивості Конституції України, як основного нормативно-правового акту.

До цих властивостей належать такі ознаки.

1) Конституція України є Основним Законом держави. Це означає, що Конституція України посідає найвищу сходинку в ієрархії нормативно-правових актів.

2) Конституція України має найвищу юридичну силу. Найвища юридична сила Конституції України закріплена у ч. 2 ст. 8 Основного Закону нашої держави та проявляється у двох аспектах:

а) усі нормативно-правові акти приймаються органами, передбаченими Конституцією України та в установленому нею порядку;

б) норми Конституції України мають пріоритет над нормами законів та інших нормативно-правових актів, тобто жоден нормативно-правовий акт держави не може суперечити положенням Основного Закону. Хоча у ч. 2 ст. 8 Конституції України мова йде про необхідність відповідності, а не несуперечності нормативно-правових актів Конституції України;

3) Конституція України є юридичною базою законодавства. Це проявляється у тому, що вона визначає зміст усіх нормативно-правових актів, що приймаються у державі, встановлює види нормативно-правових актів, що

приймаються на розвиток її положень, визначає ієрархію нормативно-правових актів, передбачає особливий порядок прийняття та внесення змін до неї, а також характеризується прямою дією норм, тобто для реалізації конституційних норм не потрібні спеціальні акти, які б їх конкретизували [301, с. 63].

Якщо закони, інші правові акти або їх окремі положення чи окремі статті законів не відповідають Конституції, за рішенням Конституційного Суду України вони, згідно зі ст. 152 Конституції, визнаються неконституційними і втрачають чинність з дня ухвалення Конституційним Судом рішення про їх неконституційність, якщо інше не встановлено самим рішенням, але не раніше дня його ухвалення.

Кожен нормативно-правовий акт має своє призначення, мету і завдання. Це повною мірою стосується і Конституції України як Основного Закону держави і суспільства та джерела права в адміністративному судочинстві. Конституція України, як джерело права, визначає основні, базові засади здійснення адміністративного судочинства. З метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди. Конституція України є юридичною конструкцією, на якій ґрунтується законодавство про адміністративне судочинство.

Конституційні норми отримують свою деталізацію, розвиток та юридичне забезпечення в адміністративному процесуальному законодавстві. КАС України ґрунтується на Конституції України та загальновизнаних нормах і принципах міжнародного права.

Саме Конституція України визначила систему джерел права в адміністративному судочинстві різноманітною за рахунок включення до неї міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ст. 9), рішень Конституційного Суду України (ст. 152).

Норми Конституції України визначають не тільки коло джерел права в адміністративному судочинстві, але й межі їх дії, формують ієрархію (ст. 6, 8, 9, 22, 24, 26, 28-40, 53, 55 – 59, 63, 64, 124, 125, 129, 152).

Конституція визначає відповідність інших правових актів її змісту, тобто мова йде вже не про конституційно встановлену систему джерел права, включаючи їх ієрархію й інші взаємозв'язки, а про змістовне співвідношення різних джерел права з Конституцією.

Норми Конституції України можуть виконувати й роль формального джерела права в адміністративному судочинстві при виявленні прогалин у праві або у разі наявності у суду сумнівів щодо конституційності положень законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України (ст. 150 Конституції України). При цьому, перевірки можуть підлягати як норми КАС України, так і інших нормативно-правових актів.

Суди при розгляді конкретних справ мають оцінювати зміст будь-якого закону чи іншого нормативно-правового акта з точки зору його відповідності Конституції і в усіх необхідних випадках застосовувати Конституцію як акт прямої дії. У разі невизначеності в питанні про те, чи відповідає Конституції України застосований закон або закон, який підлягає застосуванню в конкретній справі, суд за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою, зупиняє розгляд справи і звертається з мотивованою ухвалою (постановою) до Верховного Суду, який, відповідно до ст. 150 Конституції, може порушувати перед Конституційним Судом України питання про відповідність Конституції законів та інших нормативно-правових актів. Таке рішення може прийняти суд першої, касаційної чи наглядової інстанції на будь-якій стадії розгляду справи [245].

Як приклад, можна навести рішення Конституційного Суду України від 16.06.2011 № 5-рп/2011 у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень КАС України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження».

Суб'єкт права на конституційне подання – Верховний Суд України – звернувся до Конституційного Суду України з клопотанням визнати такими,

що не відповідають Конституції України (є неконституційними), положення:

– п. 1 ч. 5 ст. 117 КАС України, за якими не допускається забезпечення позову шляхом зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії;

– Закону № 22: ч. 1 ст. 24, відповідно до яких засідання Вищої ради юстиції вважається правомочним, якщо на ньому присутні більшість членів Вищої ради юстиції від її конституційного складу; ч. 3 ст. 25, згідно з якими Вища рада юстиції для здійснення своїх повноважень може витребувати копії судових справ, розгляд яких не закінчено; ч. 2, 3 ст. 32, в яких визначається, що є порушенням суддею присяги; ч. 6 ст. 46, згідно з якими повторне нез'явлення на засідання Вищої ради юстиції судді, який оскаржує рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про притягнення його до дисциплінарної відповідальності, є підставою для розгляду справи за його відсутності;

– пп. 4 п. 3 Розділу I Закону № 2181 стосовно виключення ч. 2 ст. 30 Закону № 22 в редакції, що діяла до внесення змін, відповідно до якої член Вищої ради юстиції, який порушив питання перед Вищою радою юстиції про звільнення з посади судді, не бере участі в голосуванні при прийнятті рішення [279].

Суб'єкт права на конституційне подання вважає, що оспорювані положення суперечать ст. 1, ч. 1 ст. 6, частинам 1, 2, ст. 8, ч. 2 ст. 19, ч. 3 ст. 22, частинам 1, 2 ст. 55, ст.ст. 59, 64, пунктам 14, 22 ч. 1 ст. 92, частинам 2, 5 ст. 125, частинам 1, 2 ст. 126, частинам 2, 3 ст. 131 Конституції України.

У цьому рішенні Конституційний Суд визнав такими, що відповідають Конституції України (є конституційними) вищенаведені положення нормативно-правових актів. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскаржене.

Верховний Суд України у п. 2 постанові Пленуму № 9 від 01.11.1996 р.

«Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя», зазначив, що суд безпосередньо застосовує Конституцію у разі:

1) коли зі змісту норм Конституції не випливає необхідність додаткової регламентації її положень законом;

2) коли закон, який був чинним до введення в дію Конституції чи прийнятий після цього, суперечить їй;

3) коли правовідносини, що розглядаються судом, законом України не врегульовано, а нормативно-правовий акт, прийнятий Верховною Радою або Радою міністрів Автономної Республіки Крим, суперечить Конституції України;

4) коли Укази Президента України, які, внаслідок їх нормативно-правового характеру, підлягають застосуванню судами при вирішенні конкретних судових справ, суперечать Конституції України [245].

Згідно з ч. 2 ст. 8 Конституції України, її норми є нормами прямої дії, про що також вказав Пленум Верховного Суду України у вищевказаній постанові. З цього випливає твердження, що акт, який не відповідає Конституції, не має застосовуватися.

Отже, Конституція України, як джерело права в адміністративному судочинстві характеризується тим, що її норми є нормами прямої дії, які мають застосовуватися судами у випадку прогалин у праві або суперечності нормам Конституції України положень, які містяться у адміністративному-процесуальному законодавстві. Адміністративні суди при розгляді справи мають використовувати норми Конституції України та посилаються на них. Норми Конституції України є нормами прямої дії (ч. 3 ст. 8 Конституції), і у разі колізії між ними та якимось іншим актом, у т.ч. законом, застосуванню, поза всяким сумнівом, підлягає норма Конституції. Застосування закону, що суперечить Конституції, автоматично означає незастосування Основного закону, що суд робити не вправі, і ст. 150 Основного Закону не може тлумачитися як така, що спростовує такий висновок.

Важливе значення для з'ясування місця Конституції України серед

інших джерел права в адміністративному судочинстві має аналіз такої її особливості та властивості, як верховенство Конституції. Під принципом верховенства Конституції розуміють три основні елементи: Конституція є найвищим фундаментальним позитивним правом; твердість Конституції, що означає своєрідний конституційний імунітет від втручання законодавчої влади; визнання неписаних конституційних принципів, з якими пов'язана характеристика принципу верховенства права [266, с. 30]. Це єдиний національний правовий акт, який сам визначає свою особливу юридичну силу. Конституція наділена особливою, найвищою юридичною силою. Жоден правовий акт не може бути поставлений в один ряд з Конституцією. Найвища юридична сила чинного Основного Закону прямо передбачена ст. 8. Це означає, що вона має верховенство над іншими законами, що всі норми й інститути поточного законодавства повинні відповідати нормам та інститутам Конституції [68; 54].

Конституція України є основним джерелом права в адміністративному судочинстві, містить норми прямої дії, тому положення КАС України мають відповідати нормам Конституції України, розкривати та деталізувати її положення.

Верховенство Конституції зумовлює її роль як юридичної основи поточної нормотворчої і правозастосовчої діяльності. Звичайні закони та інші нормативні й правозастосовчі акти мають відповідати Конституції. Сформована в нашій країні моноконституційна система законодавства виключає паралельне з Конституцією існування будь-яких інших рівних за юридичною силою і політичною значущістю законів. Таким чином, Основний Закон єдиний за своєю суттю та юридичною дією і реалізацією. Він містить основні принципи і гарантії прав і свобод громадян, що не можуть бути порушені [54].

Сутність принципу верховенства Конституції України полягає в першу чергу у тому, що в ієрархії нормативно-правових актів за їхньою юридичною силою Конституція України посідає найвищу сходинку порівняно із іншими

законами та підзаконними актами. І незважаючи на закріплення в ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» і у ст. X Декларації про державний суверенітет України пріоритету міжнародного права порівняно із внутрішньодержавним правом, принцип верховенства Основного Закону є справедливим і стосовно чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, адже, згідно із ст. 9 Конституції України, вони є частиною національного законодавства. Ця теза підтверджується конституційним положенням, що дозволяє укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, лише після внесення відповідних змін до неї (ч. 2 ст. 9 Основного Закону), а також можливістю визнати міжнародний договір неконституційним (ст. 151 Конституції України, п. 2 ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України»). Тобто, законодавець не тільки закріпив найвищу юридичну силу Основного Закону, але й намагався унеможливити виникнення колізій між нормами міжнародних договорів і Конституції України [20, с. 57].

Отже, з урахуванням викладеного, верховенство Конституції України полягає у такому: 1) Конституція має найвищу юридичну силу, тому закони та інші нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй (ч. 2 ст. 8); 2) права і свободи людини є невідчужуваними і непорушними; конституційні права і свободи людини не є вичерпними (речення друге ст. 21 і ч. 1 ст. 22); 3) при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження обсягу і змісту існуючих прав і свобод у поєднанні з правом кожного на вільний розвиток своєї особистості (ч. 3 ст. 22 і ст. 23); 4) КСУ може визнавати закони та інші правові акти неконституційними повністю (їх частину), якщо вони не відповідають Конституції або якщо була порушена конституційна процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності (ст. 152) [288].

Досліджуючи верховенство Конституції України, не можна не оминати увагою її забезпечення в контексті визнання рішень ЄСПЛ як джерела права в Україні.

Ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» проголосила, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права [236].

Про пріоритет норм Конвенції над національною Конституцією наголошувалося й у чисельних рішеннях ЄСПЛ (справа *Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland* 1992 року) [382], *Zielinski and Pradal & Gonzalez and others v. France* (1999) [384], *Ribitsch v. Austria* (1995) [383], *Konstantin Markin v. Russia* (2010) [381]. Судова практика та наукова доктрина свідчать про те, що сучасна правова доктрина України в питаннях взаємодії національного і міжнародного права визначає частковий примат останнього, обмежений Конституцією України стосовно питань співвідношення українського законодавства з нормами міжнародних договорів України.

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23.02.2006 р. у ст. 2 встановлює положення, що Рішення ЄСПЛ є обов'язковим для виконання Україною відповідно до ст. 46 Конвенції. Глава 3 Закону визначає механізм виконання рішень ЄСПЛ, який ділиться на заходи загального та індивідуального характеру. Заходами загального характеру є заходи, спрямовані на усунення зазначеної в Рішенні системної проблеми та її першопричини, зокрема:

а) внесення змін до чинного законодавства та практики його застосування;

б) внесення змін до адміністративної практики;

в) забезпечення юридичної експертизи законопроектів;

г) забезпечення професійної підготовки з питань вивчення Конвенції та практики Суду прокурорів, адвокатів, працівників правоохоронних органів, працівників імміграційних служб, інших категорій працівників, професійна діяльність яких пов'язана із правозастосуванням, а також з триманням людей в умовах позбавлення свободи;

д) інші заходи, які визначаються – за умови нагляду з боку Комітету міністрів Ради Європи – державою-відповідачем відповідно до Рішення з

метою забезпечення усунення недоліків системного характеру, припинення спричинених цими недоліками порушень Конвенції та забезпечення максимального відшкодування наслідків цих порушень [236].

Виходячи з аналізу Глави 3 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23.02.2006 р., беззаперечним здається підхід, за якого обов'язковий характер мають ті рішення, у яких Україна виступає стороною. Виходячи з цього рішення, ЄСПЛ можуть бути обов'язковими до застосування судами та виконання лише в тій частині, яка не суперечить Конституції України.

Досліджуючи особливості Конституції України, як джерела права в адміністративному судочинстві, не можна не оминати увагою таку її властивість, як нормативність. Як зазначає М. Савчин, згідно із синтетичним трактуванням Конституції, вона володіє нормативністю, відповідно до якої її норми мають імперативний характер і накладають обов'язки на органи публічної влади. Нормативність Конституції України визначено такими її положеннями: 1) її норми є нормами прямої дії; на підставі її положень гарантується звернення до суду за захистом конституційних прав і свобод (ч. 3 ст. 8); 2) кожному гарантується право на судовий захист, який полягає в гарантіях права на оскарження правових актів (рішень, дій і бездіяльності) органів публічної влади; кожен має право будь-якими незабороненими законом засобами захищати свої права і законні інтереси від порушень і протиправних посягань (ч. 1, 2, 5 ст. 55); 3) як єдиний орган конституційної юрисдикції Конституційний Суд України вирішує питання конституційності правових актів і дає тлумачення Конституції і законів України (ст. 147) [288, с. 52].

Вибір правової норми при колізії спеціальних норм повинен здійснюватися з урахуванням змістовної відповідності нормам Конституції, оскільки саме Конституція, встановлюючи принципи права, визначає правові критерії цінності в суспільстві. Побудова системи цінностей не може бути пояснена засобами формальної логіки. За своїм значенням система правових

цінностей виступає сукупністю своєрідних правових аксіом, тобто певних вихідних положень, які не потребують доведення. Тому при подоланні колізій спеціальних норм та вирішенні питання, яка норма має застосовуватися, слід виходити із системи цінностей, закладених Конституцією. Фундаментом системи цінностей виступає положення ст. 3 Конституції України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Фактично ця норма встановлює правову аксіому і формує критерії цінності, які повинні відображатися в правових нормах. Вважаємо, що ці критерії також повинні використовуватися при подоланні колізій. З позицій формальної логіки, ці критерії не можуть бути пояснені, однак, за умови формального закріплення відповідних цінностей в положеннях Конституції, цінності повинні виконувати в тому числі і безпосередньо регулюючу функцію, що конкретизується і в процесі подолання колізій в публічному праві як орієнтир при прийнятті рішень: якщо людина визнається найвищою соціальною цінністю, то подолання колізій в правових відносинах держава – особа повинно здійснюватися з максимальним захистом прав особи [201, с. 27].

Конституція надає конституційного значення й принципам адміністративного судочинства. Принципи адміністративного судочинства, як визначальні, основні ідеї встановлені Конституцією України (ст. 6, 7, 55, 63, 124, 129 та ін.) [154]: поділ державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу й судову (ст. 6); верховенство права й законності (ст. 7); право на судовий захист (ст. 55); неприпустимість примусу свідчити проти себе або своїх близьких родичів (ст. 63); здійснення правосуддя тільки судом (ст. 124); незалежність і підпорядкування суддів закону (ст. 129).

Здійснюючи правосуддя, адміністративні суди зобов'язані використовувати Конституцію України як джерело права, в якій містяться основоположні ідеї, засади судочинства (принципи).

Конституція має бути правовою, а закони конституційними.

Конституція має стояти на позиції пріоритету прав людини як першоджерела права, а закони мають відповідати Конституції. У такому випадку механізми забезпечення відповідності правам людини мають спрацьовувати [147]. Це свідчитиме про домінування верховенства права у державі.

Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції України, в нашій державі визначається і діє принцип верховенства права [154].

Деталізація цього положення також була здійснена у п. 1 постанови Пленуму Верховного Суду України від 01.11.1996 р. № 9 «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» [245], в якій зазначено, що «відповідно до ст. 8 Конституції в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституційні права та свободи людини і громадянина є безпосередньо діючими. Вони визначають цілі і зміст законів та інших нормативно-правових актів, зміст і спрямованість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і забезпечуються захистом правосуддя. Виходячи із зазначеного принципу та гарантування Конституцією судового захисту конституційних прав і свобод, судова діяльність має бути спрямована на захист цих прав і свобод від будь-яких посягань шляхом забезпечення своєчасного і якісного розгляду конкретних справ. При цьому, слід мати на увазі, що згідно зі ст. 22 Конституції, закріплені в ній права і свободи людини й громадянина не є вичерпними».

Виконуючи рекомендації Європейської комісії за демократію через право (Венеціанська комісія) офіційне тлумачення принципу верховенства права було надане Конституційним Судом України. Так, у рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначено, що «верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у

правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті, передусім, ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» [280].

Оцінюючи вищенаведені рішення Конституційного Суду України та Верховного Суду України, в яких було надано тлумачення принципу верховенства права, можемо сказати, що у цих рішеннях, в цілому, було зроблено правильні акценти на тому, що: 1) принцип верховенства права означає панування у суспільстві права; 2) закріплення принципу верховенства права у Конституції України обумовлює його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність; 3) принцип верховенства права не зводиться до верховенства закону, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема, норми моралі, традиції, звичаї, які легітимовані суспільством.

Крім того, у новій редакції Конституції України (ст. 129) проголошено принцип, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права.

Відповідно до ч. 1 ст. 8 КАС України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Слід звернути увагу, що згідно з ч. 2 ст. 8 КАС України, суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Крім того, у ст. 8 КАС України зазначено й інші прояви принципу верховенства права в адміністративному судочинстві – звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України

гарантується (ч. 3 ст. 8 КАС України). Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини (ч. 4 ст. 8 КАС України) [142].

У діяльності адміністративних судів важливою є проблема застосування принципу верховенства права у разі, коли відсутнє правове регулювання відповідних суспільних відносин. Якщо звернути увагу на співвідношення ч. 4 ст. 8 КАС України із ч. 7 ст. 9 КАС України (одним із правил, яке розкриває зміст законності в адміністративному судочинстві), то можна зробити висновок, що жоден публічно-правовий спір не може залишитися невирішеним у зв'язку з відсутністю правового регулювання. Так, ч. 7 ст. 9 КАС України прямо передбачено, що у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону, суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

У ч. 2 ст. 55 Конституції України міститься положення, в якому встановлено, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб.

Статтею 6 КАС України зазначено, що кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Ніхто не може бути позбавлений права на розгляд його справи в адміністративному суді, до підсудності якого вона віднесена цим Кодексом. Відмова від права на звернення до суду є недійсною.

Вивчаючи питання доступу до правосуддя в адміністративних справах, неможна не оминати увагою Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо

відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України; Справу № 1-9/2011 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011 [282], в якій Конституційний Суд України дійшов висновку, що зазначене положення КАС України не встановлює обмеження права особи на звернення до суду, а закріплює гарантію цього права. Адже, згідно з ч. 1 ст. 6 КАС України, кожна особа має право в порядку, визначеному цим кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або інтереси. Право на звернення до суду, як складова права на судовий захист, гарантується ст. 55 Конституції України та пов'язується з переконанням самої особи про наявність порушень її прав, свобод або інтересів і бажанням звернутися до суду.

Адміністративні суди, використовуючи Конституцію України як джерело права, і як це впливає зі ст. 55 Конституції України, зобов'язані забезпечити судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на всіх стадіях та етапах розгляду адміністративної справи, як починаючи зі звернення до суду, так і під час перегляду судових рішень.

У ст. 129 Конституції України зазначено, що однією з основних засад судочинства в Україні є рівність учасників судового процесу перед законом і судом, суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права. Згідно зі ст. 10 КАС України, правосуддя в адміністративних справах здійснюється на засадах рівності перед законом і судом усіх громадян незалежно від їх походження, соціального і майнового

становища, расової і національної належності, статі, освіти, ставлення до релігії, роду і характеру занять, місця проживання та інших обставин.

Тлумачення цього Конституційного положення міститься у рішенні Конституційного Суду у Справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень ст. 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12.04.2012 р. № 9-рп/2012, в якому зазначено, що рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом треба розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантовані державою рівні права на захист прав і свобод у судовому порядку та на участь у розгляді своєї справи у визначеному процесуальним законом порядку у судах усіх юрисдикцій, спеціалізацій та інстанцій, у тому числі й особа, яка засуджена і відбуває кримінальне покарання в установах виконання покарань [272].

Застосування ст. 129 Конституції України щодо рівності усіх учасників судового процесу перед законом і судом в адміністративному судочинстві має певні особливості, які полягають в активній ролі суду в розгляді справи. Активна роль суду у розгляді справи зумовлена публічно-правовим характером справ адміністративної юрисдикції і спрямована на забезпечення балансу можливостей осіб, які беруть участь у справі. Саме щоб компенсувати нерівні вихідні можливості, що є у матеріальних правовідносинах, та забезпечити сторонам рівні можливості в суді на суб'єктів владних повноважень покладено деякі додаткові обов'язки, наприклад, обов'язок доводити правомірність своїх рішень, дій чи бездіяльності в адміністративних справах про протиправність цих рішень, дій чи бездіяльності; обов'язок подати суду всі наявні у суб'єкта владних повноважень документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі (ч. 2 і 4 ст. 71 КАС України) [27].

Згідно зі ст. 88 КАС України, адміністративні суди мають право звільняти будь-яку сторону адміністративного процесу від оплати судових

витрат (повністю або частково) з урахуванням її матеріального становища. Тим самим реалізується принцип рівності учасників адміністративного процесу перед законом і судом, відповідно до якого не може бути привілеїв чи обмежень прав за ознаками майнового стану.

Використовуючи Конституцію України, як джерело права, адміністративні суди мають дотримуватися змагальності судового процесу. Виходячи зі змісту п. 3 ч. 2 ст. 129 Конституції України, під змагальністю слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції. Принцип змагальності сторін передбачено й ч. 4 ст. 7, ч. 1 ст. 11 КАС України. Так, у ст. 11 КАС України зазначено, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюється на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

Застосування ст. 129 Конституції України в адміністративному судочинстві має певні особливості. Так, розпорядження особами своїми правами та обов'язками, надання доказів, відбувається під контролем суду, який повинен:

- згідно з ч. 5 ст. 11 КАС України запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає;

- відповідно до ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 127, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 167 КАС України, роз'яснити особам, які беруть участь у справі, їх процесуальні права та обов'язки;

- здійснити інші дії щодо сприяння особам, які беруть участь у справі, у реалізації наданих їм прав, наприклад, шляхом призначення у необхідних випадках експертиз, згідно із ст. 81 КАС України, вжиття заходів щодо забезпечення доказів відповідно до ст. 72-75 КАС України, надання судових доручень щодо збирання доказів, керуючись вимогами ст. 115 КАС України та ін. [4, с. 166].

Застосовуючи ч. 2 ст. 129 Конституції України, як джерело права, адміністративні суди мають виходити з того, що розглядаючи публічно-правовий спір, суд може встановлювати обставини у справі не лише на підставі доказів, які зібрані сторонами, а й доказів, які зібрані судом з власної ініціативи. Тобто, одним із проявів принципу змагальності в адміністративному судочинстві є принцип активності адміністративного суду.

Так, у справі за позовом до управління Пенсійного фонду України в м. Павлограді та Павлоградському районі Дніпропетровської області, в якому просить визнати протиправною бездіяльність та зобов'язати призначити пенсію ОСОБИ_1 адміністративний суд прийняв рішення про витребування з архіву АТП № 13027, що знаходиться за адресою: м. Київ, вул. Сім'ї Хохлових, 7/9, надати суду інформацію про період роботи ОСОБИ_1 в зоні відчуження Чорнобильської АЕС із зазначенням періоду роботи, населеного пункту, об'єкту, де проводились роботи по ліквідації наслідків аварії Чорнобильської АЕС ОСОБА_1, ІНФОРМАЦІЯ_1. У мотивувальній частині судового рішення адміністративний суд зазначив, що згідно із ч.ч. 3, 5 ст. 71 КАС України, якщо особа, яка бере участь у справі, не може самостійно надати докази, то вона повинна зазначити причини, через які ці докази не можуть бути надані, та повідомити, де вони знаходяться чи можуть знаходитися. Суд сприяє в реалізації цього обов'язку і витребує необхідні докази. Про витребування доказів або про відмову у витребуванні доказів суд постановляє ухвалу. Суд може збирати докази з власної ініціативи. Відповідно до ч. 3 ст. 79 КАС України, письмові докази, які витребує суд, надсилаються безпосередньо до адміністративного суду. Для забезпечення реалізації принципу здійснення правосуддя в адміністративних судах, змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі, суд вважає за необхідне витребувати інформацію з архіву АТП № 13027, що знаходиться за адресою: м. Київ, вул. Сім'ї Хохлових, 7/9 [345]. Аналогічним є приклад витребування доказів у позивача адміністративним

судом у Справі № 2а-9942/12/0170/16 [343].

Про активність ролі суду в адміністративному судочинстві свідчить також можливість зобов'язати на активну участь у судовому розгляді сторону у справі. Так, наприклад, у справі за позовом ОСОБА_3 до Аврамівської сільської ради, треті особи ОСОБА_2, відділ Держземагенства у Монастирищенському районі про скасування рішення органу місцевого самоврядування. У судовому засіданні представник третьої особи заявив клопотання про визнання явки відповідача обов'язковою, мотивуючи своє клопотання тим, що без пояснень представника відповідача немає можливості об'єктивно вирішити спір по суті позову. Суд прийшов висновку, що вказане клопотання підлягає задоволенню виходячи з принципу змагальності та прийняття рішення щодо визнання позову та постановив ухвалу про обов'язкову явку відповідача [340].

Наприклад, у справі за позовом Пенсійного фонду України в Рівненському районі Рівненської області про відшкодування ОСОБОЮ_3 надміру виплаченої пенсії, яку отримала ОСОБА_5, адміністративний суд не задовольнив позов, виходячи з того, що Представник позивача, у порушення принципу змагальності, не надала суду вмотивовані докази на підтвердження своїх вимог і заперечень. Виходячи із норм, викладених у ст. 71 КАС України, встановлено, що загальним правилом, що впливає з принципу змагальності, є те, що кожна сторона повинна подати докази на підтвердження обставин, на які вона посилається, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона. Суб'єкт владних повноважень зобов'язаний подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі, незалежно від того, на чію користь вони можуть бути використані – на користь відповідача чи позивача. Оскільки, у порушення принципу змагальності, сторони відмовилися надати суду докази в судовому засіданні і не запропонували нічого досліджувати, окрім їх пояснень, тому суд змушений постановляти рішення на підставі наявних у матеріалах справи даних. Суд, перевібивши матеріали справи та

виходячи з вимог КАС України, вважає, що позов не підлягає задоволенню, як за недоведеністю позовних вимог, так і за їх безпідставністю [232].

До основних засад судочинства, відповідно до ст. 129 Конституції України, належить забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення. Реалізація цього конституційного положення знайшла відображення у ст. 13 та у Розділі IV КАС України, яким встановлено процесуальний порядок перегляду судових рішень в адміністративних судах апеляційної та касаційної інстанцій [142].

Ефективність судового захисту прямо залежить від можливості повторного перегляду справи іншим складом суду, а також контролю за додержанням вимог закону під час ухвалення рішення з боку вищих судів. Така система судочинства зводить до мінімуму ризик зловживань з боку осіб, які здійснюють правосуддя, дозволяє мінімізувати суб'єктивізм суддівського переконання і виправити помилки, допущені нижчими судами під час постановлення рішення. Усі ці фактори зміцнюють довіру до органів судової влади, зменшують негативні наслідки правового нігілізму населення, формують імідж держави як країни з демократичною системою правосуддя [165, с. 7].

Право на оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій є складовою конституційного права особи на судовий захист. Воно гарантується визначеними Конституцією України основними засадами судочинства, які є обов'язковими для всіх форм судочинства та судових інстанцій, зокрема, забезпеченням апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом (п. 8 ч. 3 ст. 129).

У мотивувальній частині Рішення Конституційного Суду від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012 зазначено, що конституційний принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду, крім випадків, встановлених законом, гарантує право звернення до суду зі скаргою в апеляційному чи в касаційному порядку, яке має бути забезпечене,

за винятком встановленої законом заборони на таке оскарження [276].

Зазначене узгоджується з правовою позицією, висловленою Конституційним Судом України у Рішенні від 27 січня 2010 року № 3-рп/2010, згідно з якою положення п. 8 ч. 3 ст. 129 Конституції України слід розуміти так, що у цивільному процесі апеляційному оскарженню підлягають ухвали, за винятком випадків, коли таке оскарження заборонено законом (абзац сьомий пп. 3.2 п. 3 мотивувальної частини) [277].

Отже, аналіз судових рішень Конституційного Суду України, наведених вище, дозволяє зробити висновок, що особі право на оскарження обмежується у випадках, коли апеляційне та (або) касаційне оскарження заборонено законом.

Доступ особи до апеляційного та касаційного оскарження судових рішень є важливою складовою забезпечення права на судовий захист. Про це неодноразово наголошується й у рішеннях ЄСПЛ, наприклад, справи «Ван Оршовен проти Бельгії» (*Van Orshoven v. Belgium*), судебное решение от 25 июня 1997 г. [210] та «Вермюлен проти Бельгії» (*Vermelen v. Belgium*) [37].

Реалізація Конституційних положень щодо забезпечення особі права на апеляційне та касаційне оскарження знайшла відображення й у практиці адміністративних судів. Наприклад, в Інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 27.10.2011 р. № 1901/11/13-11 зазначено, що, з урахуванням ч. 2 ст. 211 КАС України, будь-які ухвали суду апеляційної інстанції, а також ухвали суду першої інстанції після їх апеляційного перегляду повинні переглядатися в касаційному порядку в тому разі, якщо вони перешкоджають подальшому провадженню у справі. Відповідно, апеляційні адміністративні суди не повинні зазначати про те, що постановлені ними ухвали, які перешкоджають подальшому провадженню у справі, є остаточними і не підлягають оскарженню [124].

Конституційне положення щодо обов'язковості виконання судових рішень визнається однією із засад адміністративного судочинства. Його

закріплено у п. 9 ч. 2 ст. 129 Конституції України та конкретизовано у ч. 7 ст. 7, ст. 14 КАС України. Крім того, у положеннях ст. 129-1 Конституції України встановлено, що суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання. Так, у ст. 14 КАС України зазначено, що судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України. Постанови та ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, встановлену законом.

Судові рішення набирають законної сили за правилами ст. 254 КАС України, за загальним правилом обов'язковими до виконання є судові рішення (постанови та ухвали), що набрали законної сили. Якщо суд у випадках, визначених ст. 256 КАС України, допустив негайне виконання постанови, то така постанова є обов'язковою для виконання вже до набрання нею законної сили. Постанова або ухвала суду, що набрали законної сили, підлягає виконанню на всій території України, вона є обов'язковою для осіб, які беруть участь у справі, для їх правонаступників, а також для всіх органів, підприємств, установ та організацій, посадових чи службових осіб, інших фізичних осіб і підлягає виконанню на всій території України. Обставини, які були встановлені постановою, що набрала законної сили, в одній адміністративній справі не можуть оспорюватися в іншій судовій справі за участю тих самих сторін [143].

Стаття 257 КАС України встановлює загальні положення порядку виконання судових рішень. В ній також передбачено, що у разі необхідності спосіб, строки і порядок виконання можуть бути визначені у самому судовому рішенні. У ст. 258 закріплено, що за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист [143].

Реалізація конституційного положення щодо обов'язковості виконання судового рішення в адміністративному судочинстві має певні особливості.

1. Негайно виконуються постанови суду про:

1) присудження виплати пенсій, інших періодичних платежів з Державного бюджету України або позабюджетних державних фондів – у межах суми стягнення за один місяць;

2) присудження виплати заробітної плати, іншого грошового утримання у відносинах публічної служби – у межах суми стягнення за один місяць;

3) поновлення на посаді у відносинах публічної служби;

4) припинення повноважень посадової особи у разі порушення нею вимог щодо несумісності;

5) уточнення списку виборців;

6) обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання;

7) усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання;

8) накладення арешту на активи, що пов'язані з фінансуванням тероризму та стосуються фінансових операцій, зупинених відповідно до рішення, прийнятого на підставі резолюцій Ради Безпеки ООН, зняття арешту з таких активів та надання доступу до них

9) повне або часткове зупинення роботи підприємств, окремих виробництв, виробничих ділянок, експлуатації будівель, об'єктів, споруд, цехів, ділянок, а також машин, механізмів, устаткування, транспортних засобів, проведення робіт, у тому числі будівельно-монтажних, випуску і реалізації пожежонебезпечної продукції, систем та засобів протипожежного захисту, надання послуг, якщо це загрожує життю та/або здоров'ю людей [142].

Негайно також виконуються постанови суду, прийняті в порядку скороченого провадження у адміністративних справах, передбачених п.п. 1, 3, 4, 5, 6 ч. 1 ст. 183-2 КАС України.

Виконання судових рішень – один з основних критеріїв, за яким громадяни оцінюють спроможність, ефективність і добросовісність органів влади. Це безумовне завдання держави, яке має виконуватися без будь-яких

компромісів. Виконання рішення суду є невід'ємною частиною права на справедливий суд. Правосуддя визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення у правах. Судове рішення за своєю суттю охороняє права, свободи та законні інтереси громадян і є завершальною стадією судового провадження. Виконання судового рішення втілює норми законів у життя, сприяє зміцненню їх авторитету, невиконання судових рішень негативно впливає на авторитет судової влади, оскільки, в такому разі не досягається кінцева мета правосуддя – захист інтересів громадян і реальне поновлення їхніх порушених прав [263].

Проблема виконання судових рішень в Україні неодноразово була предметом розгляду Європейським судом з прав людини. Наприклад, у Рішенні ЄСПЛ «Справа «Горнсбі проти Греції» від 19.03.1997 р. зазначено, що «виконання рішення, ухваленого судом, має розглядатися як складова частина «судового розгляду», важливість цього принципу в контексті адміністративного провадження – обов'язок адміністративних органів виконати рішення найвищого адміністративного суду держави» [306].

Однак, аналіз судової практики ЄСПЛ свідчить про порушення Україною цього принципу, що виражається у тривалому невиконанні судового рішення. Або у створенні бюрократичних перешкод, які унеможливають виконання рішення суду. Наприклад, справа «Нефедов проти України». Згідно з матеріалами справи, Рішенням від 15 травня 2001 року Калінінський районний суд м. Донецька присудив заявнику 788,50 грн. (1) відшкодування моральної та матеріальної шкоди, завданої Міністерством внутрішніх справ України. Для виконання цього рішення заявник з 2001 до 2006 року звертався до різноманітних органів влади, з метою виконання цього рішення. Рішення так і не було виконане.

У своєму рішенні Європейський суд з прав людини визнав порушення п. 1 ст. 6 Конвенції та постановив протягом трьох місяців з дня, коли рішення стане остаточним, відповідно до п. 2 ст. 44 Конвенції держава-відповідач

повинна виплатити заявнику 2000 євро моральної шкоди та 14 євро судових витрат. У мотивувальній частині свого рішення Європейський Суд з прав людини зазначив, що у цій справі заявник був вимушений подавати свій виконавчий лист до різних органів влади, відділу державної виконавчої служби Калінінського управління юстиції м. Донецька, відділу державної виконавчої служби Печерського району м. Києва та Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України, що, на думку Суду, свідчить про відсутність визначеного механізму виконання. У всякому випадку Суд нагадує, що відповідно до його прецедентної практики, заявник, маючи на руках виконавчий лист, виданий на виконання остаточного рішення суду, винесеного проти державного органу, мав би бути звільнений від обов'язку ініціювати якусь процедуру щодо інших адміністративних органів з метою виконання рішення, а також нагадав, що вже неодноразово розглядав такі справи (див. справу «Васильєв проти України» (Vassiliev c. Ukraine), заява № 10232/02, п. 30, рішення від 13 липня 2006 року) [305].

Вказана практика ЄСПЛ має стимулювати адміністративні суди, застосовувати Конституційні положення п. 9 ст. 129 як джерело права, що, у свою чергу, дозволить більш ефективно використовувати судові засоби впливу на суб'єктів владних повноважень з метою виконання судового рішення. Мова йде про положення ч. 1 ст. 267 КАС України, згідно до яких суд, який ухвалив судове рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. А згідно з ч. 2 ст. 267 КАС України адміністративні суди мають повноваження у разі неподання такого звіту, суддя своєю ухвалою може встановити новий строк подання звіту, накласти на керівника суб'єкта владних повноважень, відповідального за виконання постанови, штраф у розмірі від десяти до тридцяти мінімальних заробітних плат.

Отже, з урахуванням вищенаведеного, ми можемо зробити такі

висновки до цього підрозділу.

Конституція України, як джерело права в адміністративному судочинстві, характеризується такими властивостями: по-перше, визначає правову природу джерел права в адміністративному судочинстві. Верховенство Конституції України в системі джерел права в адміністративному судочинстві зумовлюється її установчим характером, найвищою юридичною силою та прямою дією норм. По-друге, Конституція України створює основу процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу; по-третє, встановлює вихідні положення та засади, на яких повинно ґрунтуватися адміністративне судочинство, відповідне процесуальне законодавство та практика його застосування. По-четверте, пряма дія норм Конституції України передбачає для адміністративних судів не тільки можливість їх безпосередньо застосовувати, але й неможливість застосовувати той нормативно-правовий акт, щодо конституційності якого існують сумніви.

Конституція України, визначаючи правову природу джерел права в адміністративному судочинстві, закладає підвалини ієрархії системи джерел адміністративного судового процесу та їх видів. Конституція України наділена верховенством у правовій системі України. Як Основний Закон держави, що має найвищу юридичну силу, визначає цілі та зміст всіх інших нормативно-правових актів. Закони та підзаконні правові акти мають відповідати Конституції України. Норми Конституції України є нормами прямої дії, що обумовлює їх пряме застосування у випадках існування колізій та прогалин у законодавстві (можливість прямого застосування адміністративними судами без додаткової регламентації). У адміністративному судочинстві верховенство Конституції України поширюється й на міжнародні договори, на рішення ЄПСП, що, у свою чергу, обумовлює особливості застосування останніх як джерел права, у випадку, коли відповідне судове рішення ЄСПЛ суперечить Конституції України.

Конституція України, створюючи основу процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу, визначає перелік основних прав та свобод людини, закріплює гарантії цих прав та свобод, визначає основи правового статусу судів та суб'єктів владних повноважень, визначає спрямованість діяльності останніх.

Конституція України встановлює принципи адміністративного судочинства. Конституційні вихідні положення та засади, на яких повинно ґрунтуватися адміністративне судочинство, є визначальними та непорушними приписами, які не тільки регламентують поведінку учасників адміністративного судового процесу але й визначають засади здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Застосовуючи Конституцію України, як джерело права, адміністративні суди повинні посилалися у судових рішеннях на норми Конституції України, формувати правові позиції у чіткій відповідності із буквою Конституції України та рішеннями Конституційного Суду України. Використання Конституційних положень в адміністративному судочинстві яскраво проявляється у таких ситуаціях: 1) при тлумаченні та застосуванні судами норм процесуального закону з урахуванням положень Конституції України, що визначають права та свободи людини, засади судочинства; 2) застосування Конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі коли застосовується судовий розсуд; 3) застосування Конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі, коли відсутнє правове регулювання відповідних суспільних відносин.

Згідно зі ст. 129 Конституції України, судді є незалежними та керуються верховенством права. У свою чергу, це при буквальному тлумаченні включає до кола джерел права все те, що застосовується при реалізації принципу «верховенства права».

Застосування адміністративними судами положень Конституції України, як норм прямої дії, передбачає такі елементи:

1) безпосереднє застосування судами положень Конституції України, що не потребують додаткової деталізації і конкретизації на рівні закону чи підзаконного правового акту; 2) коли положення закону чи підзаконного правового акту суперечать Конституції України, застосовуються положення Конституції; 3) клопотати перед Верховним Судом щодо звернення до Конституційного Суду України щодо надання офіційного тлумачення положень Конституції України; 4) у взаємозв'язку зі ст. 3 Конституції, кожна особа може вимагати від держави належного захисту її основоположного права як безпосередньо діючого; держава несе позитивний обов'язок захистити таке домагання особи, зокрема, забезпечити їй рівний доступ до незалежного і безстороннього правосуддя.

3.2. Міжнародний договір як джерело права в адміністративному судочинстві

Реформування національної правової системи на основі загальноєвропейських міжнародних стандартів відправлення судочинства є важливою передумовою як побудови правової, демократичної, соціальної держави, так і успішної реалізації європейських цінностей та стандартів у державі.

Міжнародні договори України посідають надзвичайно важливе значення у правовій системі будь-якої сучасної правової держави та займають пріоритетне місце в ієрархії системи джерел права в адміністративному судочинстві. Норми Конституції України визначають правовий статус міжнародних договорів, їх юридичну силу та особливості імплементації.

Нормативне визначення міжнародного договору міститься у Віденській конвенції про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. Згідно зі ст. 2 Конвенції, «договір» означає міжнародну угоду, укладену між державами у

письмовій формі і регульовану міжнародним правом, незалежно від того, чи викладена така угода в одному документі, двох чи кількох, пов'язаних між собою документах, а також незалежно від її конкретної назви [40].

Основні засади дії міжнародного права в Україні містяться у нормах Конституції. Насамперед, це ст. 9, згідно з якою «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, а укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». З аналізу даної статті видно, що Конституція включила міжнародні договори України у правову систему держави. Виходячи з даного положення, Пленум Верховного Суду України в своїй постанові «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. (п. 4) роз'яснив, що суд не може застосовувати закон, який регулює дані правовідносини інакше, ніж міжнародний договір [245]. Все це ґрунтується на ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р., учасницею якої є Україна: «...учасник не може посилається на положення свого внутрішнього права як на виправдання для невиконання ним договору».

Наступним нормативно-правовим актом України що визначає статус міжнародних договорів в Україні є Закон України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 р. [250], який встановлює порядок укладення, виконання та припинення дії міжнародних договорів України з метою належного забезпечення національних інтересів, здійснення цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України та законодавстві України. Сферою застосування закону, відповідно до ст. 1 цього Закону, виступають усі міжнародні договори, регульовані нормами міжнародного права і укладені відповідно до Конституції України та вимог цього закону.

У ч. 1 ст. 5 КАС України зазначається, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та

міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Таким чином, норми Конституції України та КАС України про міжнародні договори і їх пріоритетне значення в адміністративному судочинстві дозволяють зробити висновок про те, що норми міжнародного права не тільки імплементовані в сферу внутрішньодержавних відносин, але й є одним із видів джерел права, адже прирівняні до вітчизняного законодавства.

Поряд з цим, не можна не звернути увагу на особливості правового статусу міжнародних договорів, як джерел права в адміністративному судочинстві. Як показує судова практика, під час розгляду публічно-правових спорів існують окремі проблемні питання наявності колізій між положеннями міжнародних договорів та Конституцією України, між міжнародним договором і нормативно-правовим актом вітчизняного законодавства. Існування таких колізій породжують питання щодо пріоритету застосування норм міжнародного договору чи Конституції України, міжнародного договору та іншого нормативно-правового акту.

Норми міжнародного договору доволі часто діють у правовому просторі, відносини в якому так чи інакше вже врегульовані національними нормативно-правовими актами. Ось чому в окремих випадках об'єктивно виникає проблема конкуренції юридичних регуляторів різного рівня [377, с. 69].

По-перше, мова йде про випадки, коли національне законодавство не містить аналогів міжнародних норм; по-друге, коли мають місце колізії між нормами національного й міжнародного законодавства; по-третє, коли мають місце розбіжності обсягів змісту міжнародних і внутрішньодержавних нормативно-правових приписів.

У ст. 9 Конституції України зазначено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Щодо тлумачення терміну «законодавство», то Конституційний Суд України у своєму рішенні № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. (справа про тлумачення терміну «законодавство») надає таке його визначення, «як закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України» [275].

Конституційний Суд України не був одностайним у винесенні рішення з даного питання. Так, суддя Конституційного Суду Микола Дмитрович Савенко наголошує, що широке й неоднозначне вживання цього терміну породжує непорозуміння в його застосуванні і виникає практична необхідність в офіційному тлумаченні терміну «законодавство» взагалі, а не лише в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України. М. Д. Савенко вважає, що своїм рішенням Конституційний Суд України не тільки не усунув непорозуміння в застосуванні терміну «законодавство», а навпаки, ускладнив його. Визнавши, що терміном «законодавство» в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України охоплюються крім законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, ще й постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України фактично звів тлумачення цього терміну лише до рівня його застосування в окремій статті окремого Закону України, а не в цілому в правовому полі держави [298].

У ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р. зазначається, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Як впливає із ч. 1 цієї статті, жодних особливостей для міжнародних договорів, як частини внутрішнього

законодавства України, не передбачено.

Однак, ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р. встановлює інші правила дії міжнародних договорів, відмінні від тих, що визначені у ч. 1 ст. 19 цього ж Закону України, а саме «...якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору». Як впливає зі змісту ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р. по суті міжнародні договори ієрархічно розташовані вище, від інших актів законодавства України, крім Конституції України, яка, згідно з ч. 1 ст. 8, має найвищу юридичну силу.

Чинний КАС України не містить положення щодо пріоритетності застосування приписів міжнародних договорів. У ч. 1 ст. 5 КАС України зазначається, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Нові правила застосування міжнародних договорів в адміністративному судочинстві передбачені у законопроекті про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів (законопроект № 6232 від 23.03.2017 р., внесений Президентом України). Так, згідно з ч. 2 ст. 3 проекту нового КАС України, якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, передбачено інші правила, ніж встановлені цим Кодексом, застосовуються правила міжнародного договору [262].

У зв'язку з цим, варто підкреслити, що у випадках, якщо міжурядовими та міжвідомчими міжнародними договорами будуть встановлені інші правила, ніж визначені у КАС України, будуть застосовуватися правила КАС України. Таке твердження ґрунтується на наступному. З норми ст. 9 Конституції України впливає, що частиною національного законодавства

України є ті міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Це Конституційне положення знайшло своє відображення у ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р., де у ч. 1 зазначено, що чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

Відповідно до ст. 15 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 р., чинні міжнародні договори України підлягають сумлінному дотриманню Україною відповідно до норм міжнародного права. У ст. 8 цього Закону встановлено способи надання згоди на обов'язковість для України дії міжнародного договору, а саме: підписання, ратифікації, затвердження, прийняття договору, приєднання до договору. Згода України на обов'язковість міжнародного договору може надаватися й іншим шляхом, про який домовилися сторони.

З наведеного вище ми бачимо деякі суперечності між конституційними положеннями дії міжнародних договорів та нормами Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 року. У зв'язку з тим, що окремі міжнародні договори набувають чинності на території України за іншими правилами (затверджуються Указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України тощо), вони, відповідно до рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 09.07.1998 р. (справа про тлумачення терміну «законодавство»), є частиною законодавства України, однак мають підзаконний правовий статус. Тому у випадку виникнення конкуренції між нормами вітчизняного законодавства та нормами такого міжнародного договору, на них не будуть поширюватися правила ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» від 29 червня 2004 року.

Отже, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. У випадках конкуренції норм вітчизняного

законодавства і норм міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, будуть застосовуватися норми міжнародного договору. Міжнародні договори, які не потребують ратифікації, є частиною національного законодавства, однак наділені юридичною силою підзаконних правових актів, якими вони затверджуються.

Такий висновок повністю узгоджується із Постановою Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19.12.2014 р. № 13 «Про застосування судами міжнародних договорів при здійсненні правосуддя» [246]. Пленум зазначає, що «...міжнародні договори України, які набрали чинності, не лише сприяють розвитку міждержавного співробітництва у різних сферах суспільного життя та належному забезпеченню національних інтересів, здійсненню цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України, а й можуть завдяки своєму пріоритету над нормами відповідних законодавчих актів України змінювати регулювання правових відносин, установлених законодавством України».

Особливо важливим в контексті згадуваних проблем нам видається таке твердження (абз. 2 п. 2 Постанови): «Під час розгляду справ, вирішуючи (долаючи) колізію між нормою міжнародного договору, який набрав чинності для України не шляхом надання згоди Верховною Радою України на його обов'язковість у формі ратифікації, і нормою іншого акта законодавства України, слід враховувати юридичну силу акта законодавства, яким було надано згоду на обов'язковість міжнародного договору України (наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 року № 1389 «Про затвердження Договору між Кабінетом Міністрів України та Урядом Латвійської Республіки про співробітництво в боротьбі з тероризмом, незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин, прекурсорів та організованою злочинністю»). Норми такого міжнародного договору застосовуються в порядку, передбаченому для відповідного акта законодавства України, з урахуванням співвідношення законодавчого акта і

підзаконного нормативно-правового акта» [246].

Вважаємо, що варто погодитися з точкою зору О. М. Ярошенка [377, с. 68], що міжурядові й міжвідомчі міжнародні договори мають підзаконний характер, тому що вони: а) не повинні суперечити міждержавним міжнародним договорам; б) зумовлені компетенцією уряду, відповідних міністерств і відомств, визначеною національними законами й відповідними міжнародними договорами; в) мають установлювати права й обов'язки суб'єктів правовідносин, відповідно до вимог законів.

Особливий інтерес у науковців викликає вивчення проблеми імплементації національним законодавством положень Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини [377, с. 127], адже Конвенція встановлює правила загального характеру, а функціонує вона за моделлю, властивою загальному праву, – через практику ЄСПЛ.

Особливості застосування Конвенції про захист прав і основоположних свобод як джерела права в адміністративному судочинстві відображаються через практику ЄСПЛ.

Аналіз рішень ЄСПЛ дає підстави дійти висновку, що незалежно від того, якої країни стосується розглянута Європейським Судом справа, ухвалене у ній рішення допомагає з'ясувати зафіксовані в положеннях Конвенції принципові положення, що застосовуються як частина національного законодавства України. Зазначене особливо слухне у разі, коли йдеться про правові системи, що мають з українською багато спільного і стосовно яких уже існують конкретні прецеденти. Втім, навіть якщо правова система країни, котрої стосується певна справа, за своїм характером значно відрізняється від української, природа питання, з якого приймається рішення, у багатьох випадках не обмежена специфікою конкретної правової системи, тож відповідне рішення може правити за корисне джерело при реалізації вимог того чи іншого положення Конвенції. Аналогічний підхід повинен мати місце у законотворчому процесі щодо виборів в Україні і реалізовуватися шляхом імплементації висновків ЄСПЛ у національне

законодавство. З урахуванням цих висновків повинна також формуватися судова практика стосовно розгляду виборчих спорів адміністративними судами [299, с. 161].

Окремо вимагають додаткового дослідження і питання надання правової допомоги та вчинення необхідних процесуальних дій щодо порядку та особливостей виконання судових доручень.

Рішення суду як в Україні, так і в інших державах, виступає актом, покликаним забезпечити захист прав, свобод та інтересів фізичної особи і прав та інтересів юридичних осіб, таке рішення має бути прийнятим і законним, і обґрунтованим, а для встановлення істини у справі суд повинен об'єктивно, повно та всебічно з'ясувати усі обставини по справі. У той же час, у випадках, встановлених законом, виникає необхідність виконання судових доручень судів загальної юрисдикції України, оскільки іноземні суди можуть відправляти правосуддя виключно в межах території відповідної держави, а виконання відповідних необхідних процесуальних дій, які не можливо вчинити в Україні, здійснюються лише шляхом звернення судів України до іноземного суду або іноземного державного органу чи установи за допомогою. Таке звернення про надання правової допомоги і виступає судовим дорученням.

Окремі аспекти зазначеного питання реалізації приватноправових відносин та положень міжнародного приватного права були досліджені у працях таких вчених: О. М. Бандурки, Д. Д. Аверіна, В. П. Базова, Г. В. Галущенко, І. В. Гетьман-Павлової, Г. Д. Дмитрієвої, І. В. Дробязкіної, А. В. Лесіна, М. М. Петрова, Л. З. Павлик, Г. А. Цірата та інших.

Згідно з положеннями ст. 80 Закону України від 23 червня 2005 р. «Про міжнародне приватне право» у разі, якщо при розгляді справи з іноземним елементом у суду виникне необхідність у врученні документів або отриманні доказів, у проведенні окремих процесуальних дій за кордоном, суд може направити відповідне доручення компетентному органу іноземної держави в порядку, встановленому процесуальним законом України або міжнародним

договором України [249]. З метою реалізації положень указанного Закону було підготовлено та ухвалено Закон України від 21 січня 2010 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань міжнародного приватного права» [239]. Відповідно до положень цього Закону, КАС України було доповнено статтями 115-1 – 115-5. Досліджуючи проблематику щодо виконання в Україні судових доручень іноземних судів, важливо зазначити, що положення Розділу XII Закону України «Про міжнародне приватне право», який має назву «Підсудність та виконання іноземних судових доручень», фактично не містить рамкові норми та не деталізує особливості та порядок щодо виконання відповідних судових доручень, може бути доопрацьованим та вдосконаленим.

За загальним правилом суд, який розглядає справу, у разі потреби збирання доказів за межами своєї територіальної підсудності, доручає відповідному адміністративному суду провести певні процесуальні дії (ч. 1 ст. 115 КАС України) [142].

Згідно з положеннями ст. 115-1 КАС України, у разі, якщо в процесі розгляду справи суду необхідно вручити документи, отримати докази, провести окремі процесуальні дії на території іншої держави, суд України може звернутися з відповідним судовим дорученням до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави у порядку, встановленому КАС України або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Слід зауважити, що ця норма реціпійована з положень ст. 9 Конституції України, якою визначено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Порядок та особливості виконання судових доручень судів України знайшли своє нормативно-правове закріплення в процесуальних законах та міжнародних договорах України. Доручення суду України надсилається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України

або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, а якщо міжнародний договір не укладено, – Міністерству юстиції України, яке надсилає доручення Міністерству закордонних справ України для передачі дипломатичними каналами [98, с. 32].

Цікавою є реалізація положень КАС України та інших законодавчих актів у судовій практиці щодо звернення з судовим дорученням.

Так, ухвалою Одеського окружного адміністративного суду від 24 грудня 2013 р. у справі № 815/7604/13-а [342] реалізовано положення ст. 115-1 КАС України.

У вказаній ухвалі зазначено, що ухвалою суду від 16 грудня 2013 р. провадження по справі відкрито. Судом встановлено, що третьою особою по справі є громадянин Молдови, ОСОБА_2.

Згідно з двосторонньою угодою від 13 грудня 1993 р.: «Договір між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах», ратифікований Законом України від 10 листопада 1994 р. № 238/94-ВР «Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах», договірні Сторони надають взаємно правову допомогу шляхом виконання окремих процесуальних дій, зокрема, складання та пересилки документів, проведення обшуків, вилучення та накладання арешту на майно, пересилки та видачі предметів і документів, порушення або перейняття кримінального переслідування, видачі осіб, які здійснили злочини, допиту обвинувачених, підсудних, свідків, експертів, опитування сторін та інших осіб, проведення експертиз, судового огляду, виконання доручень про вручення документів, а також складання і направлення актів і документів.

З урахуванням викладеного, суд дійшов до висновку, що повідомлення третьої особи по справі, громадянина Молдови ОСОБА_2 та вручення йому документів по справі, має відбуватись, виходячи з положень двосторонньої

угоди між Україною та Республікою Молдовою, шляхом судового доручення про надання правової допомоги.

Для виконання зазначеного доручення суд вважав розумним строк, який дорівнює 9 місяцям з призначенням резервного судового засідання в місячний термін. Керуючись ст. 115, 156 КАС України, суд у цій справі ухвалив, що для вручення повідомлення про день судового розгляду, адміністративного позову з доданими до нього документами третій особі по справі – громадянину Республіки Молдови ОСОБА_2 звернутися з судовим дорученням до компетентного органу Республіки Молдова в порядку, встановленому двосторонньою угодою від 13 грудня 1993 р. «Договір між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах», ратифікованою Законом України від 10 листопада 1994 р. № 238/94-ВР «Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Молдова про правову допомогу та правові відносини у цивільних і кримінальних справах» [342].

Отже, обсяг правової допомоги, порядок взаємовідносин, вимоги щодо форми і змісту доручення, а також особливості виконання доручення визначаються положеннями міжнародного договору, який діє у відносинах між Україною та відповідною іноземною державою. Посилання на такий міжнародний договір у дорученні є обов'язковим.

Правовий режим надання правової допомоги в адміністративних справах врегульовано у так званих універсальних міжнародних договорах про надання правової допомоги і правовідносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах. Серед таких договорів необхідно зазначити Гаазьку конвенцію з питань цивільного процесу 1954 р., Конвенцію про вручення за кордоном судових та позасудових документів у цивільних або комерційних справах 1965 р., Європейську конвенцію про інформацію щодо іноземного законодавства 1968 р. та Додатковий протокол до цієї Конвенції, Конвенцію про отримання за кордоном доказів у цивільних або комерційних справах 1970 р., Конвенцію про правову допомогу та правові відносини у цивільних,

сімейних та кримінальних справах 1993 р. та Протокол до неї 1997 р., Конвенцію про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах держав – членів СНД 1993 р. та інші документи. Крім того, Україною укладено безпосередньо двосторонні договори з: Китайською Народною Республікою 1992 р., Республікою Польща 1993 р., Латвійською Республікою 1993 р., Республікою Молдова 1993 р., Республікою Грузія 1995 р., Естонською Республікою 1995 р., Латвійською Республікою 1995 р., Турецькою Республікою 2000 р. та іншими державами.

Окреме місце займає Конвенція про правову допомогу і правові відносини у цивільних, сімейних і кримінальних справах держав – членів СНД 1993 р., положення цієї Конвенції застосовуються у відносинах України з Республікою Беларусь, Азербайджанською Республікою, Республікою Узбекистан, Російською Федерацією, Республікою Казахстан, Республікою Таджикистан, Республікою Вірменія, Киргизькою Республікою, Республікою Молдова, Республікою Грузія, Туркменістаном.

На підставі положень ст. 24 Віденської конвенції про правонаступництво держав щодо договорів 1978 р. та у зв'язку з офіційним визнанням правонаступництва України відповідно до ст. 7 Закону України «Про правонаступництво України», держава Україна є правонаступницею прав і обов'язків за міжнародними договорами СРСР, які не суперечать Конституції України та інтересам Української держави. Україна визнала для себе обов'язковими такі двосторонні договори про взаємну правову допомогу, які були укладені ще СРСР: з Народною Республікою Албанія, Алжирською Народною Демократичною Республікою, Народною Республікою Болгарія, Грецькою Республікою, Іракською Республікою, Республікою Кіпр, Угорською Народною Республікою, Фінляндською Народною Республікою та іншими державами.

Окреме місце займає Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та практика ЄСПЛ. Це питання вимагає додаткового вивчення та дослідження.

Станом на 1 січня 2014 р. договірно-правова база України у сфері правових відносин та міжнародної правової допомоги складається з близько 100 міжнародних договорів. Заяви і застереження, висловлені державами до міжнародного договору, є його невід'ємною частиною і повинні обов'язково враховуватися при направленні чи виконанні судового доручення. Так, наприклад, Конвенція з питань цивільного процесу 1954 р. застосовується у відносинах з державами, які є її учасницями, у повному обсязі з урахуванням: а) ст. 1-7 Конвенції 1954 р. не застосовуються у відносинах з державами, які одночасно є учасницями Конвенції про вручення за кордоном судових та позасудових документів у цивільних або комерційних справах 1965 р.; б) ст. 8-16 Конвенції 1954 р. не застосовуються у відносинах з державами, які одночасно є учасницями Конвенції про отримання за кордоном доказів у цивільних або комерційних справах 1970 р. [151].

Виходячи з положень ст. 115-1 КАС України, виконання доручення судів загальної юрисдикції України про надання правової допомоги щодо вчинення певних процесуальних дій та надання іншої допомоги можливе також і у випадках, якщо міжнародний договір не укладено. Виконання таких доручень вирішується на міждержавному рівні. Як правило, це може бути в тому випадку, коли правова допомога надається в межах звичаєвого права або між Україною і відповідною державою є спеціальна домовленість щодо конкретного випадку та вирішення такого питання дипломатичним шляхом, наприклад, з урахуванням принципу взаємності. Такий порядок є виправданим з точки зору необхідності реалізації захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, а також проявом взаємної правової ввічливості в міжнародних правовідносинах, оскільки навіть за відсутності відповідного міжнародного договору є можливим виконання судового доручення про надання правової допомоги, за умови дотримання вимог положень чинного законодавства України і встановленої та напрацьованої юридичної процедури – передачі судового доручення дипломатичними каналами.

Розглянемо практичне застосування такого способу виконання доручення судів України на прикладі справи № 826/10194/15, яка розглядалась у Окружному адміністративному суді м. Києва, та прийнятої ухвали у цій справі від 29 липня 2015 р. [344].

Суд встановив, що з позовом до Окружного адміністративного суду міста Києва звернулася ОСОБА_3 (позивач) до Міністерства юстиції України (відповідач), за участю третіх осіб – ОСОБА_4 (третя особа 1), ОСОБА_5 (третя особа 2) про визнання протиправною бездіяльності та зобов'язання вчинити дії.

У попередньому судовому засіданні представником позивача було заявлено клопотання про звернення суду із судовим дорученням.

Позивач просив, зокрема, визнати протиправною бездіяльність Міністерства юстиції України щодо невручення громадянам ОСОБА_4 та ОСОБА_5 судового виклику на 17 червня 2015 р. у справі № А 192029, який був складений судовим виконавцем 45-ї Виправної Палати Суду першої інстанції, що засідає у м. Брюсселі (Бельгія).

Міністерство юстиції України у своїх запереченнях зазначало, що прохання судових виконавців Бельгії про вручення документів ОСОБА_4 та ОСОБА_7 надійшли відповідно до Конвенції про вручення за кордон судових та позасудових документів у цивільних або комерційних справах 1965 року.

Однак, на думку відповідача, вказана Конвенція застосовується у цивільних та комерційних справах, в той час, як документи, що надійшли до Міністерства юстиції України та підлягали врученню, стосувалися процесу, що відбувається на підставі ст. 445 Кримінального кодексу та ст. 139 Кодексу кримінального розслідування Бельгії.

При цьому, позивач посилався на Виклик до суду від 27 квітня 2015 р., відповідно до якого судовий виконавець Тьєрі Ван Діст викликав до суду ОСОБА_4 та ОСОБА_7, щоб вони з'явилися до 45-ї Виправної Палати Суду першої інстанції, що засідає у м. Брюсселі (Бельгія) 17 червня 2015 р., та

зазначав, що з його змісту вбачається спір не тільки кримінальний, але й цивільно-правовий. Крім того, у Виклику до суду від 27 квітня 2015 р. судовим виконавцем було зазначено правову підставу для звернення до Міністерства юстиції України з проханням вручити зазначений документ ОСОБА_4 та ОСОБА_7 саме вищевказану Конвенцію 1965 р.

Відповідач стверджував, що судовими виконавцями для вручення вищевказаних судових викликів не може бути застосована Конвенція 1965 р., а тому листами № 3313-0-30-15/12-864-15 та № 3314-0-30-15/12-891-15 від 12 червня 2015 р. прохання про вручення судових документів ОСОБА_4 та ОСОБА_7 було повернуто із роз'ясненнями причин неможливості їх вручення.

Проаналізувавши заявлене клопотання та викладені у ньому обставини, дослідивши наявні у матеріалах справи докази, беручи до уваги те, що факти, які могли бути повідомлені органом юстиції Бельгії та Судом, який розглядав справу № А192029, мали суттєве значення для справи, окружний адміністративний суд м. Києва вважав за необхідне з метою повного, всебічного та об'єктивного розгляду справи, звернутися із судовим дорученням до компетентного суду Бельгії та органу юстиції Бельгії з метою отримання відповідної інформації.

Як передбачено положеннями ст. 115-1 КАС України, у разі, якщо в процесі розгляду справи суду необхідно вручити документи, отримати докази, провести окремі процесуальні дії на території іншої держави, суд України може звернутися з відповідним судовим дорученням до іноземного суду або іншого компетентного органу іноземної держави у порядку, встановленому цим Кодексом або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України.

Доручення суду України надсилається у порядку, встановленому цим Кодексом або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, а якщо міжнародний договір не укладено, – Міністерству юстиції України, яке надсилає доручення Міністерству

закордонних справ України для передачі дипломатичними каналами.

Враховуючи викладене та зважаючи на те, що двосторонньої угоди між Україною та Бельгією щодо надання правової допомоги не підписано, суд вважав за необхідне, з урахуванням положень ч. 2 ст. 115-1 КАС України, надіслати судові доручення до Міністерства юстиції України.

Керуючись ст. 115-1, 160, 165 КАС України, суд ухвалив надіслати судові доручення через Міністерство юстиції України до компетентного суду Бельгії, що розглядав справу № А192029 за заявою ОСОБА_3: Суду першої інстанції (45-а Виправна Палата), що засідає у м. Брюсселі (Бельгія), Палац Правосуддя, Пляс Пулярт, м. Брюссель (Бельгія) (AU PALAIS DE JUSTICE, PLACE POELAERT, AUDIT BRUXELLES (Belgique)), з метою одержання інформації про те:

– чи є судова справа № А192029, що розглядається за заявою ОСОБА_3 45-ю Виправною Палатою Суду першої інстанції, що засідає у м. Брюсселі (Бельгія), не тільки кримінальною, але й цивільною;

– чи розглядається в даній справі № А192029 цивільна вимога цивільний позов ОСОБА_3 до ОСОБА_4 та ОСОБА_5.

А також суд просив надіслати судові доручення через Міністерство юстиції України до органу юстиції Бельгії з метою отримання відповіді на запитання:

– чи повинна була у справі № А192029 за заявою ОСОБА_3 до ОСОБА_4 та ОСОБА_5 застосовуватися Конвенція про вручення за кордоном судових та позасудових документів у цивільних або комерційних справах від 1965 р. при виклику ОСОБА_4 та ОСОБА_5 до 45-ї Виправної Палати Суду першої інстанції, що засідає у м. Брюсселі (Бельгія), Палац Правосуддя, Пляс Пулярт, м. Брюссель (Бельгія) (AU PALAIS DE JUSTICE, PLACE POELAERT, AUDIT BRUXELLES (Belgique)), на 17 червня 2015 р. [344].

Отже, у судовому дорученні суду, згідно з письмовою ухвалою суду, зазначено чіткий спосіб виконання такого судового доручення із зазначенням

відповідних сформульованих питань.

Таким чином, судове доручення, виходячи з положень щодо його визначення в ч. 1 ст. 115-1 КАС України, означає звернення суду України до суду іншої держави у порядку, встановленому Кодексом або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, щодо виконання на території останньої відповідних процесуальних дій у рамках надання міжнародної правової допомоги, а якщо міжнародний договір не укладено, – Міністерству юстиції України, яке надсилає доручення Міністерству закордонних справ України для передачі дипломатичними каналами. Реалізація таких повноважень суду зумовлена положеннями відповідних спеціальних міжнародних договорів про надання правової допомоги, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України чи положень міжнародно-правових договорів загального характеру. Крім того, реалізується принцип, що доручення компетентного органу про вручення документів, про отримання доказів, про виконання інших процесуальних дій виконуються відповідно до чинного законодавства України з урахуванням положень міжнародного договору України [98, с. 35].

Крім того, виходячи з положень ст. 115-1 КАС України, виконання доручення судів загальної юрисдикції України про надання правової допомоги щодо вчинення певних процесуальних дій та надання іншої допомоги можливе також і у випадках, якщо міжнародний договір не укладено. Виконання таких доручень вирішується на міждержавному рівні. Як правило, це може бути в тому випадку, коли правова допомога надається в межах звичаєвого права або між Україною і відповідною державою є спеціальна домовленість щодо конкретного випадку та вирішення такого питання дипломатичним шляхом, наприклад, з урахуванням принципу взаємності. Такий порядок є виправданим з точки зору необхідності реалізації захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб, а також проявом взаємної правової ввічливості в міжнародних правовідносинах, оскільки навіть за відсутності відповідного міжнародного

договору є можливим виконання судового доручення про надання правової допомоги, за умови дотримання вимог положень чинного законодавства України і встановленої та напрацьованої юридичної процедури – передачі судового доручення дипломатичними каналами.

Таким чином, судове доручення, виходячи з положень щодо його визначення в ч. 1 ст. 115-1 КАС України, означає звернення суду України до суду іншої держави у порядку, встановленому Кодексом або міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, щодо виконання на території останньої відповідних процесуальних дій у рамках надання міжнародної правової допомоги, а якщо міжнародний договір не укладено, Міністерству юстиції України, яке надсилає доручення Міністерству закордонних справ України для передачі дипломатичними каналами.

Важливе значення для правильного та справедливого прийняття рішення у справі має використання та застосування як джерел права міжнародних договорів при розгляді виборчих спорів.

Більшістю міжнародних стандартів гарантовано реалізацію та захист виборчих прав громадян. Ці гарантії передбачені такими міжнародними актами, як Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року (ст. 21); Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 року (ст. 25); Кодекс належної практики у виборчих справах, прийнятий Венеціанською Комісією 5-6 липня 2002 року; рішення ЄСПЛ щодо захисту виборчих прав; Висновок Венеціанської Комісії та ОБСЄ/БДПЛ до законопроектів щодо врегулювання виборчих процесів в Україні.

На думку М. І. Смоковича щодо особливостей застосування адміністративними судами, як джерел права міжнародних договорів при розгляді публічно-правових спорів, то тут актуальності набуває питання щодо встановлення не просто вертикальної системи нормативно-правових

актів, якими регламентовано сферу виборчих правовідносин, а й ієрархічної системи джерел права, предметом регулювання яких виступають відносини щодо реалізації виборчих прав громадян. Побудова такої ієрархічної системи джерел виборчого права, як далі зазначає М. І. Смокович, по-перше, дозволить адміністративним судам більш повно використовувати метод системного тлумачення кожної окремо взятої норми при розгляді конкретних виборчих спорів (зміст норми має розкриватися з огляду на її зв'язок з іншими правилами, якими регламентовано дану сферу суспільних відносин), по-друге, виступатиме механізмом подолання колізій у разі їх виявлення при розгляді виборчих спорів [298].

М. І. Смокович зазначає, що ієрархічна структура джерел виборчого права може бути представлена таким чином: Конституція України; міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, а також міжнародні договори, які було укладено Українською РСР до проголошення незалежності України і зобов'язання, за якими Україна підтвердила, відповідно до Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року № 1543-ХІІ; прецеденти ЄСПЛ; правові позиції Конституційного Суду України; закони України; рішення Верховного Суду України з виборчих спорів; підзаконні нормативні акти; судова практика Вищого адміністративного суду України [298].

Серед базових договорів, як джерел права при розгляді виборчих спорів М. І. Смокович виділяє Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (набув чинності, в тому числі для України, 23 березня 1976 року). Відповідно до ст. 25 Пакту, кожен громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні й забезпечують свободу волевиявлення виборців. Важливе місце серед міжнародних зобов'язань

України у сфері захисту виборчих прав громадян посідає Перший Протокол до Конвенції. Відомості про захист прав людини і основоположних свобод (дата підписання – 20 березня 1952 року, ратифікації – 17 липня 1997 року, набуття чинності – 11 вересня 1997 року). Згідно з його ст. 3 «Право на вільні вибори» Договірні Сторони зобов'язуються проводити вільні вибори з розумною періодичністю шляхом таємного голосування в умовах, які забезпечують вільне вираження думки народу у виборі законодавчого органу [298].

З наведеного вище ми бачимо, що норми міжнародних договорів безпосередньо не регулюють порядок здійснення адміністративного судочинства, у тому числі при розгляді виборчих спорів, а встановлюють певні стандарти, які через імплементацію в національному законодавстві наділяються певним механізмом реалізації.

Основною умовою забезпечення реалізації міжнародних договорів в Україні є їх правильне розуміння та дотримання всіма суб'єктами правовідносин, а адміністративні суди при розгляді відповідних публічно-правових спорів мають правильно тлумачити положення міжнародних договорів, правильно використовувати та посилалися на них у судових рішеннях.

Підсумовуючи вищевикладене, ми дійшли наступних висновків.

По-перше, в правовій системі України міжнародні договори є джерелами права, у тому числі й в адміністративному судочинстві. Вплив міжнародних договорів на адміністративне судочинство набуває більш суттєвого та важливого значення, це обмовлено тим, що Європейський вибір України обумовлює імплементацію міжнародних договорів у внутрішнє законодавство, адміністративні суди при розгляді публічно-правових спорів повинні правильно розуміти та дотримуватися їх положень.

По-друге, міжнародні договори за своєю природою не є однорідними. У зв'язку з чим міжнародні договори мають особливості застосування як джерела права в адміністративному судочинстві. Виходячи з цих

особливостей, міжнародні договори, які відповідним чином укладені та ратифіковані Верховною Радою України, мають післяконституційний та надзаконний статус, є безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. У випадках конкуренції норм вітчизняного законодавства і норм міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, будуть застосовуватися норми міжнародного договору. Міжнародні договори, які не потребують ратифікації, є частиною вітчизняного законодавства, тому адміністративні суди їх також застосовують як джерела права з урахуванням того, що останні наділені юридичною силою підзаконних правових актів, якими вони затверджуються.

Незважаючи на існування певних суперечностей у чинному законодавстві, зокрема в Законі України «Про міжнародні договори України», щодо місця міжнародних договорів в ієрархії системи правових актів України, одним із варіантів вирішення цієї проблеми може стати внесення відповідних змін до вищенаведеного Закону України, якими слід врегулювати питання юридичної сили міжнародних договорів та чітко передбачити їх пріоритет щодо інших нормативно-правових актів. Очевидною є необхідність доповнення Закону України «Про міжнародні договори України» окремою главою, яка мала б регулювати проблемні питання дії міжнародних договорів на території України, а саме питання порядку визначення наявності юридичної колізії між нормами чинного міжнародного договору й національного права.

По-третє, міжнародні договори в ієрархії системи джерел права в адміністративному судочинстві мають відповідати лише Конституції України, всі інші нормативно-правові акти мають відповідати міжнародним договорам. Тому ієрархічно система джерел права в адміністративному судочинстві може бути відображена таким чином: 1) Конституція України; 2) міжнародний договір; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти.

По-четверте, міжнародний договір є джерелом права в

адміністративному судочинстві у випадках:

– колізії норм ратифікованого Верховною Радою України договору та норм національного права. Норми міжнародного договору мають вищу силу і підлягають пріоритетному застосуванню;

– коли норми міжнародного договору не рецесійовані у вітчизняне законодавство;

– коли норми міжнародного договору містять інші правила, ніж ті, що встановлені у КАС України;

– якщо міжнародний договір регулює питання, пов'язані з виникненням, зміною чи припиненням адміністративних процесуальних відносин. До таких договорів можна віднести ті, що регулюють: процесуальне положення іноземців у суді; судові доручення; судові докази; судовий імунітет; визнання та виконання рішень іноземних судів.

По-п'яте, великого значення в реалізації положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді публічно-правових спорів мають рішення ЄСПЛ. З урахуванням практики Європейського суду з прав, повинна формуватися судова практика стосовно розгляду публічно-правових спорів адміністративними судами

3.3. Законодавчі акти України як джерела права в адміністративному судочинстві

У ієрархії внутрішньодержавних джерел права Закон посідає головне після Конституції України місце. Це зумовлено принципом верховенства закону, властивим правовій державі, що самообмежує себе існуючими в ній законами, які виражають волю народу і яким зобов'язані підпорядковувати свою діяльність усі без винятку державні органи, підприємства, установи й організації, їх посадові особи та громадяни країни [315].

Верховенство закону означає, насамперед, що головні і ключові суспільні відносини у всіх сферах громадського життя країни, не

впорядковані Конституцією, регулюються не простими правовими актами, а саме законами, через пріоритет яких у суспільному житті, у всіх його царинах, політичних інститутах втілюються високі правові засади, дух права. Тим самим забезпечуються реальність і непорушність прав і свобод людей, їх стабільний правовий статус, юридична захищеність в умовах справжньої демократії. Верховенство закону означає також його загальність, тобто прагнення до того, щоб не залишалось неврегульованих законом сфер суспільного життя, куди, відтісняючи його, могли б «прорватися» й там розростися інші акти. Нарешті, це є утвердженням панування закону, такого його стану, коли закріплені в ньому засади й підвалини суспільного устрою залишалися б непохитними, а всі без винятку суб'єкти громадського життя повинні підкорятися його нормам [377, с. 89; 315].

Закони України регулюють найбільш значущі та принципові юрисдикції, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства, функціонування публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень), захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій [142].

Як впливає зі ст. 19 Конституції України, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Однією з ознак, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є прийняття його вищим представницьким органом державної влади. П. 3 ч. 1 ст. 85 Конституції України закріплено, що прийняття законів належить до повноважень Верховної Ради України. Відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 17 жовтня 2002 року № 17-рп (щодо

повноважності Верховної Ради України), визначення Верховної Ради України єдиним органом законодавчої влади означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони [282].

Ще однією ознакою, яка відрізняє закон від інших нормативно-правових актів, є критерій регулювання найбільш важливих суспільних відносин. Ст. 92 Конституції України визначено коло питань (суспільних відносин), які можуть бути врегульовані виключно законами України [177].

Наведені ознаки дозволяють вести мову про те, що законам України притаманні певні властивості, що відрізняють їх від інших нормативно-правових актів. Однією із властивостей законів є їх верховенство. Верховенство закону полягає у тому, що виключно законами регулюються основні, найважливіші суспільні відносини. Судочинство в Україні регулюється виключно законами. Тому не випадково, що повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства регулюється кодифікованим законодавчим актом – Кодексом адміністративного судочинства України. Наступною властивістю законів є їх вища юридична сила, відносно інших підзаконних правових актів. Колізії, що виникають між законами та іншими нормативними правовими актами, мають вирішуватися на підставі основоположної ролі закону.

Основним законом, яким керується адміністративний суд, як джерелом права, є КАС України. Адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, КАС України та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (ч. 1 ст. 5 КАС України).

Розгляд справ адміністративної юрисдикції врегульовується процесуальними нормами на всіх етапах розгляду справи. Розгляд справи здійснюється через певну послідовність стадій, які, залежно від волевиявлення сторін адміністративної справи та процесуальних дій, що

виконуються у межах кожної з них, поділяються на обов'язкові та факультативні стадії. Обов'язковими стадіями адміністративного процесу є: відкриття провадження в адміністративній справі; підготовка адміністративної справи; судовий розгляд адміністративної справи [99, с. 109].

Згідно з ч. 1 ст. 3 проекту КАС України, порядок здійснення адміністративного судочинства визначається Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Як впливає зі змісту КАС України, провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи (ч. 2 ст. 5 КАС України). Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого:

1) суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі невідповідності нормативно-правового акту Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу (ч. 1 ст. 9 КАС України).

Суд при вирішенні справи керується принципом законності, відповідно до якого суд вирішує справи згідно із Конституцією та законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У разі невідповідності нормативно-правового акту Конституції України, закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, або іншому правовому акту, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу, або положення відповідного міжнародного договору (ст. 7 проекту КАС України).

Як впливає з вищенаведеного, адміністративні суди при вирішенні

адміністративних справ повинні дотримуватися положень Конституції України, КАС України, міжнародних договорів та законів України.

Розмаїття законів, інтенсивна законотворча діяльність роблять актуальним розгляд питання щодо застосування тих чи інших законодавчих актів, що мають однакову юридичну силу при розгляді публічно правових спорів адміністративними судами, зокрема це стосується податкових спорів, спорів щодо видворення іноземців та осіб без громадянства, спорів, пов'язаних з проходженням публічної служби, з виборчим процесом тощо.

Отже, як вже зазначалося у судовій практиці, адміністративні суди постійно стикаються з проблемами щодо застосування нормативно-правових актів, у тому числі й з огляду на їх юридичну силу. Це проблеми із застосування як законів, так і інших підзаконних правових актів, які мають однакову юридичну силу і прийняті одним нормотворчим органом, але по-різному регулюють одні й ті ж правовідносини. Зокрема, у правотворчій діяльності є випадки прийняття нового акту, який замінює раніше діючий, але при цьому правотворчий орган не скасовує раніше діючий акт, тобто й цей акт також продовжує діяти. У зв'язку з цим, виникає парадоксальна ситуація при застосуванні нормативно-правового акта: є два нормативно-правові акти, які мають однакову юридичну силу, але по-різному регулюють спірні правовідносини. Щодо визначення пріоритету одного з цих актів над іншим є неоднозначні думки і позиції у правників: як науковців, так і практиків, у тому числі й у судах під час розв'язання спорів адміністративної юрисдикції [299].

У разі наявності випадків, коли підзаконний правовий акт суперечить нормам закону, застосуванню підлягають норми закону. Як приклад, можна привести справи щодо зобов'язання нарахувати та виплатити заборгованість із щорічної допомоги на оздоровлення. Так, проведення розрахунку такої допомоги встановлювалося постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 1996 року № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», Законом України від 26 грудня 2002

року № 373-IV «Про встановлення мінімальної заробітної плати на 2003 рік» та відповідними законами України про Державний бюджет України на відповідний рік, якими встановлено розмір мінімальної заробітної плати значно більший, ніж постановою Кабінету Міністрів України № 836 «Про компенсаційні виплати особам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи».

Вирішуючи такі публічно-правові спори, адміністративні суди виходили із загальних засад пріоритетності законів над підзаконними нормативними актами і у судових рішеннях робили висновки, що застосуванню підлягають норми закону. Навіть якщо законодавець у своєму нормативно-правовому акті (законі) надав право Кабінету Міністрів України встановлювати якісь порядки чи нормативи або інші положення, а потім законодавець іншим законом встановив інші нормативи чи положення, то застосовуються нормативи, встановлені законом, оскільки вони встановлені актом вищої юридичної сили [299].

У правотворчій діяльності нерідко трапляються випадки, коли, у разі прийняття нового нормативно-правового акту, зміни до попередніх нормативно-правових актів не вносяться. Хоча інколи в новоприйнятому акті робиться застереження щодо приведення законодавства України у відповідність з новоприйнятим законом, закони України та інші нормативно-правові акти застосовуються в частині, що не суперечать новоприйнятому закону. Значно складніше судам під час застосування нормативно-правових актів, які мають однакову юридичну силу, але по-різному регулюють спірні правовідносини [299].

Вирішуючи це питання, Конституційний Суд України в мотивувальній частині Рішення від 3 жовтня 1997 року № 4-зп [274] у справі про набуття чинності Конституцією України зазначив: «Конкретна сфера суспільних відносин не може бути водночас врегульована однопредметними нормативними правовими актами однакової сили, які за змістом суперечать один одному. Звичайною є практика, коли наступний у часі акт містить

пряме застереження щодо повного або часткового скасування попереднього. Загальновизнаним є й те, що з прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено самим цим актом, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше» [299].

Досліджуючи питання колізії норм рівнозначних правових актів В. М. Смокович зазначає, що пріоритет мають закони, які прийняті пізніше, і це впливає із зазначеного Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп [274]. Тому суди, враховуючи такий підхід, повинні застосовувати норми матеріального права під час розв'язання спорів адміністративної юрисдикції [299].

Водночас, щодо визначення пріоритету норми спеціальних законів над нормами процесуального кодексу, які можуть мати неоднакову юридичну силу, то на наш погляд, пріоритет мають норми процесуального закону. Тому при виникненні колізії законодавчих норм у випадках регулювання питань щодо вчинення процесуальних дій, застосовується норма процесуального кодексу.

Таку ж позицію зайняв Пленум Вищого адміністративного суду України у постанові «Про практику застосування адміністративними судами положень КАС України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» від 2 квітня 2007 року № 2. Зокрема, у п. 1 цієї постанови роз'яснено судам, що відповідно до ст. 5 КАС України, адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. З огляду на зазначену норму, адміністративні суди під час вчинення будь-яких процесуальних дій у процесі розгляду та вирішення спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, повинні керуватися правилами та приписами лише перерахованих у ст. 5 КАС України нормативно-правових актів, незалежно від можливої наявності інших нормативно-правових актів, зокрема законів, які визначають засади, порядок

та організацію проведення виборів, та в яких можуть бути окремі положення щодо вчинення процесуальних дій судами [299].

У судовій практиці наявні проблемні випадки визначення судами юрисдикції в залежності від характеру правовідносин. Мова йде про суспільні відносини, що підпадають під дію як адміністративно-процесуального законодавства, так і господарського, і цивільного.

Зокрема, існують випадки неправильного визначення судами юрисдикції в залежності від характеру правовідносин, порушення у сфері яких стало причиною винесення прокурором подання.

Юрисдикційні колізії між цивільним та адміністративним судочинством виникають, насамперед, через те, що публічно-правові утворення (держава, територіальна громада) можуть бути як суб'єктами приватних правовідносин, так і суб'єктами публічних правовідносин. При чому, статус державних чи комунальних органів визначається виключно нормами публічного права, незалежно від того, які права публічно-правового значення (цивільні чи публічні) вони мають намір реалізувати.

У судовій практиці існує багато проблемних питань, пов'язаних із визначенням за правилами якого судочинства слід розглядати спір. Зокрема, це стосується житлових відносин (наприклад, спори щодо здійснення суб'єктом владних повноважень обліку громадян, що потребують покращення житлових умов) та земельних відносин (наприклад, земельні спори щодо розпорядження землями держави (територіальних громад), передача таких ділянок у власність чи користування тощо). Ці проблеми, насамперед, обумовлені існуванням колізій між КАС України, ЦПК України та Земельним кодексом України. Суддя, який розглядає справу, дуже часто стикається з проблемою, який закон застосовувати, як джерело права.

Так, у ст. 2 КАС України визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх

посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Ст. 17 КАС України встановлює юрисдикцію адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ.

Згідно з ч. 2 цієї статті КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється на такі публічно-правові спори, зокрема:

1) спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності;

2) спори з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби;

3) спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених Конституцією та законами України;

6) спори щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації;

8) спори фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони», за виключенням спорів, пов'язаних із укладенням договору з переможцем переговорної процедури

закупівлі, а також зміною, розірванням і виконанням договорів про закупівлю.

Виходячи зі змісту цих статей, слід акцентувати увагу на тому, що до адміністративного суду може бути оскаржено дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, його рішення (нормативно-правові акти чи акти індивідуальної дії).

Поряд з цим, у ст. 12 Господарського процесуального кодексу України вказано, що господарським судам підвідомчі: спори, що виникають із земельних відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, за винятком тих, що віднесено до компетенції адміністративних судів [47].

У ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України від 18.03.2004 р. зазначено, що суди розглядають у порядку цивільного судочинства справи щодо захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів, що виникають із цивільних, житлових, земельних, сімейних, трудових відносин [354].

Отже, як ми можемо зробити висновок, відсутність у процесуальних кодексах чіткого формулювання правил визначення підсудності у житлових та земельних спорах призводить до проблем у правозастосуванні.

Предмет спору, який використовується як маркер для віднесення справи до певного виду судової юрисдикції, є ефективним тільки в тому випадку, коли у положеннях процесуальних законів чітко і ясно викладено його властивості, водночас особливості оскаржуваних правовідносин як критерій розмежування судових юрисдикцій втілює у собі головний засіб розмежування галузей права (як процесуальних, так і матеріальних галузей) – зміст прав та обов'язків учасників правовідносин. Тому саме цей засіб, поряд із низкою додаткових (неосновних) засобів, формують метод правового регулювання, який, у свою чергу, дає змогу проводити розподіл між галузями права [324].

У зв'язку з цим, великого значення набуває судова практика, яку суддя може використовувати як джерело права при визначенні підсудності таких

категорій справ.

Зокрема, варто звернути увагу на постанову Пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 р. № 10, якою роз'яснено господарським судам зазначені норми [244].

Крім того, не можна не оминати увагою рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України [273]. У цьому рішенні Конституційний Суд України приходить до висновку, що вирішення земельних спорів фізичних та юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень щодо оскаржень його рішень (нормативно-правових актів чи актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності належить до юрисдикції адміністративних судів.

Так, Київський апеляційний адміністративний суд ухвалою від 16.05.2012 р. провадження у справі за позовом заступника прокурора м. Києва до Головного управління у справах захисту населення від наслідків аварії на Чорнобильській АЕС виконавчого органу Київської міської ради, Головного управління з питань надзвичайних ситуацій виконавчого органу Київської міської ради про визнання протиправним та скасування протоколу засідання комісії по розподілу житлової площі закрит на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України. Суд апеляційної інстанції мотивував висновки тим, що заступник прокурора м. Києва звернувся до суду з позовом про захист порушених прав ОСОБА_5 та членів його сім'ї на отримання квартири, отже, вказаний спір, відповідно до ст. 17 КАС України та ст. 1 ЦПК України повинен розглядатися в порядку цивільного, а не адміністративного судочинства [338].

У той же час, не погоджуючись з такими висновками суду, Вищий адміністративний суд України зазначив, що судом безпідставно не було взято до уваги, що вимоги про визнання протиправним та скасування протоколу

комісії по розподілу житлової площі № 1 від 27.04.2010 р. знаходяться у сфері адміністративного судочинства, оскільки стосуються оскарження рішення та дій суб'єкта владних повноважень, що підпадає під визначення компетенції адміністративних судів, передбачене п. 1 ч. 1 ст. 17 КАС України [329; 57].

Таких проблем, пов'язаних із визначенням, який закон повинен застосовуватися в практиці адміністративних судів, немало [346; 337].

З приводу цього у Довідці Вищого адміністративного суду України щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, КАС України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві від 28.08.2015 р. зазначено, що критеріями встановлення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ є одночасно суб'єктний склад учасників процесу та характер спірних правовідносин. Для визначення юрисдикції спорів у той час за позовом прокурора або за його позовом в інтересах інших осіб, необхідно враховувати сферу характеру відносин, в яких цей спір виник, і якщо він виник у сфері публічно-правових відносин, то такий спір належить до адміністративної юрисдикції [57].

Існує колізія між КАС України, з одного боку, та деякими законами України, з іншого, щодо визначення юрисдикційної належності публічно-правових спорів за участю прокурорів та права звернення прокурора до адміністративного суду.

Варто відзначити, що постійні зміни та доповнення до КАС України і Закону України «Про прокуратуру» призводять, з одного боку, до постійної зміни процесуального статусу прокурора, як учасника адміністративного судочинства, підстав та порядку його участі при розгляді публічно-правових спорів; з іншого, до відсутності єдності судової практики щодо визначення юрисдикційної належності публічно-правових спорів за участю прокурорів та права звернення прокурора до адміністративного суду. Якщо проаналізувати судову практику адміністративних судів за останні роки щодо

визначення юрисдикційної належності публічно-правових спорів за участю прокурорів та права звернення прокурора до адміністративного суду, то можна зазначити, що вона не була усталеною.

Наприклад, судова практика свідчила про неоднакове застосування положень законодавства, яке регламентує правила визначення підсудності справ за позовами прокуратури до органів місцевого самоврядування [342; 341; 331]. Різним є підхід судів до визначення підсудності справ за позовами прокурорів до органів місцевого самоврядування. Одні суди з посиланням на п. 1 ч. 1 ст. 18 КАС України відносять ці справи до юрисдикції місцевих загальних судів як адміністративних судів, інші суди – до юрисдикції адміністративних судів, обґрунтовуючи свою позицію посиланням на ч. 2 ст. 18 КАС України.

З цього приводу Вищий адміністративний суд України сформував позицію, що для визначення предметної підсудності справ за позовами прокурора важливо встановити статус прокурора у справі – позивач чи представник сторони – заявник [57].

У разі, коли прокурор є позивачем у справі, то такі справи, відповідно до ч. 2 ст. 18 КАС України, підсудні окружним адміністративним судам, оскільки позивачем у справі є посадова особа органу державної влади.

У разі, коли прокурор звернувся до суду як законний представник, то предметну підсудність таких справ необхідно визначати з урахуванням статусу особи, яку він представляє.

Така позиція також відповідає роз'ясненням, які містяться в п. 2 постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ» [255].

Такої ж позиції дотримується Вищий адміністративний суд в інформаційному листі від 11.09.2013 р. № 1237/12/13-13, в якому звертає увагу судів на те, що звертаючись до суду з вимогами, передбаченими ч. 5

ст. 23 Закону України «Про прокуратуру», прокурор діє як посадова особа органу державної влади. З огляду на зазначене, такі справи, незалежно від статусу відповідача, предметно підсудні окружним адміністративним судам [121].

Існує дуже багато проблемних питань, пов'язаних з визначенням пріоритету застосування загальних чи спеціальних норм, які містяться у різних законодавчих актах. Аналіз судової практики розгляду публічно-правових спорів свідчить про те, що загальним є правило пріоритету спеціальної норми над загальною.

У якості прикладу можна навести спори щодо визначення розміру заробітної плати працівників апарату судів. Відмовляючи у задоволенні позову у спорах щодо визначення розміру заробітної плати працівників апарату судів, суди посилаються на ст. 13 Закону України «Про оплату праці» та ст. 33 Закону України «Про державну службу».

Відповідно до першої із зазначених статей «оплата праці працівників установ і організацій, що фінансуються з бюджету, здійснюється на підставі актів Кабінету Міністрів України в межах бюджетних асигнувань», а згідно з другою – «умови оплати праці державних службовців, розміри їх посадових окладів, надбавок, доплат і матеріальної допомоги визначаються Кабінетом Міністрів України». Зважаючи на те, що правовий статус працівників апарату суду визначається Законом України «Про державну службу» (ч. 5 ст. 149 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у редакції від 7 липня 2010 року), на основі наведених положень законів України, розмір заробітної плати працівників апарату судів повинен був встановлюватися Кабінетом Міністрів України [60].

Як свідчить судова практика, адміністративні суди можуть помилково застосовувати загальну норму, не застосовуючи спеціальну, яка міститься в абзаці другому ст. 144 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», у яку було внесено зміни згідно з п. 5 Розділу XII Закону України «Про прокуратуру». Відповідно до таких змін, посада працівника апарату суду

віднесена до шостої категорії посад державних службовців. Розмір посадового окладу працівника апарату суду встановлюється в розмірі 30 відсотків посадового окладу судді місцевого суду. Отже, ці зміни встановлюють спеціальне правило, а саме визначають розмір окладу працівника апарату судів. Тобто, заробітна плата працівників апарату суду не встановлюється Кабінетом Міністрів України.

З урахуванням вищенаведеного, слід зазначити, що завданням будь-якої правової держави повинно бути недопущення існування законодавства, яке містить колізійні норми. Будь-яка колізія, як ми бачимо з вищенаведених прикладів судової практики, здатна спричинити негативні наслідки: по-перше, якщо є дві норми, однакові за змістом, існує ризик неправильного вибору однієї з них; по-друге, ризик неправильного вибору норми, що підлягає застосуванню, іноді є необхідною платою за лаконічний виклад нормативного матеріалу, за політичні рішення, що приймаються законодавцем.

Проблеми вибору застосування як джерел права в адміністративному судочинстві законів, які містять колізійні норми, зумовлює необхідність пошуку засобів їх усунення, адже ефективність правового регулювання, що є метою будь-якої держави, забезпечується, зокрема, усуненням правових колізій, і, насамперед, це стосується законодавчих актів.

Видається за необхідне зазначити, що актуальним є розгляд питання щодо способів вирішення правових колізій у законодавстві.

По-перше, попередження колізій у законах має відбуватися на стадії підготовки, прийняття та введення в дію законів до набуття ними чинності. Підвищення якості законотворчої діяльності надасть змогу мінімізувати виникнення колізій у законодавстві. У цьому сенсі виправданими, на наш погляд, є чисельні пропозиції правознавців щодо доцільності прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», у якому слід законодавчо закріпити не тільки ієрархію їх системи, але й положення про вирішення колізій правових норм. Такі закони діють у Білорусії [206], Казахстані [207],

Узбекистані [205], Таджикистані [208], Вірменії [209] та інших.

По-друге, одним із способів подолання колізій у законодавстві є тлумачення закону. Тлумачення закону (норм права) – це розумова інтелектуальна діяльність уповноваженого суб'єкта, пов'язана із встановленням їх точного значення (змісту). Тлумачення має на меті правильне і точне розуміння та застосування закону, виявлення його сутності, яку законодавець вклав у словесне формулювання, яке не вносить змін і доповнень до чинних правових норм [375].

У зв'язку з цим, актуальним є питання підвищення ролі судового тлумачення законів та інших нормативно-правових актів. Судове тлумачення норми права є роз'ясненням смислу норм права, здійснюване судами. Судове тлумачення спрямоване на правильне й однакове застосування закону в діяльності судів і є обов'язковим для них.

Якісна відмінність тлумачення норм права в процесі їх застосування дозволяє також виокремити як особливий вид правозастосовне тлумачення. Пленумами Вищих спеціалізованих судів (Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України) і Пленумом Верховного Суду України надавалось правозастосовне судове тлумачення [161, с. 27].

Чинне українське законодавство надає право офіційного обов'язкового тлумачення норм права виключно Конституційному Суду України, і це правильний підхід. Основна функція Верховної Ради України полягає у створенні норм права, правозастосовну діяльність та офіційне тлумачення норм права слід залишити органам виконавчої (у певних випадках – судової) влади [186, с. 48-49]. Поряд з цим, основним суб'єктом, що забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом є Верховний Суд (ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 06.06.2016 року). З прийняттям нової редакції цього закону значно посилилась роль Верховного Суду щодо судового тлумачення норм права. Правові позиції, висновки та судові

рішення цього суду, в яких надається тлумачення норм права, є обов'язковими для адміністративних судів та інших суб'єктів, якщо вони їх стосуються.

Прийняття нового КАС України вводить такий інститут як типові та зразкові справи. Впровадження таких видів адміністративних справ є цілком правильним з огляду на чисельні колізії у нормах вітчизняного законодавства, адже приймаючи рішення у типовій чи зразковій справі, Верховний Суд надасть тлумачення норм права та роз'яснення щодо правильного їх застосування. Типові та зразкові справи є невід'ємним нормативним елементом правозахисного механізму, оскільки висновки Верховного Суду у цій справі не втрачають своє значення за межами розглянутої справи.

Судове тлумачення права є однією з гарантій прав і свобод людини та елементом юридичної доктрини. Передусім, це стосується випадків, коли текст нормативно-правового акта допускає різні варіанти тлумачення. Суд повинен виходити з того тлумачення, яке найбільшою мірою сприяє захисту прав і свобод людини. У зв'язку з цим не можна не зупинити увагу на такому способі подолання колізій одно предметних правових норм, як правило про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням.

Застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням в публічному праві може бути обґрунтоване ст. 8 Конституції України, яка закріплює принцип верховенства права та ст. 129 Конституції України, адже суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права, а також ч. 1 ст. 8 КАС України, яка передбачає, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [201].

Відповідно до вимог принципу правової визначеності, правозастосовний орган у випадку неточності, недостатньої чіткості,

суперечливості норм позитивного права має тлумачити норму на користь невідного суб`єкта (якщо однією зі сторін спору є представник держави або органу місцевого самоврядування), адже якщо держава нездатна забезпечити видання зрозумілих правил, то саме вона і повинна розплачуватися за свої прорахунки. Це так зване правило пріоритету норми за найбільш сприятливим для особи тлумаченням [39].

Застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням може здійснюватись згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ», ст. 8 КАС України та шляхом використання Європейської Конвенції та практики ЄСПЛ.

Наприклад, у справі «Новоселецький проти України» (*Novoseletskiy v. Ukraine*), рішення від 22 лютого 2005 р., заява № 47148/99 ЄСПЛ розглядав позитивні зобов'язання за ст. 8 Конвенції та ст. 1 Першого Протоколу. Зокрема, ЄСПЛ зазначив: якщо розглядати справу зі сторони позитивного зобов'язання з боку держави або з огляду виправдання втручання державної влади відповідно до п. 2, то є очевидним, що принципи, які застосовуються, є достатньо суміжними. В обох випадках необхідно звернути увагу на дотримання справедливої рівноваги між конкуруючими інтересами осіб і суспільства в цілому. Більше того, навіть для позитивних зобов'язань, які впливають з п. 1, випадки, перераховані в п. 2, можуть відігравати деяку роль при пошуку бажаної рівноваги (див. *Морено Гомес п. Іспанії*, № 4143/02, п. 55, рішення від 16 листопада 2004 р.) [230].

Також, показовим у якості прикладу є остаточне рішення ЄСПЛ в справі «Щокін проти України», в якому Суд дійшов висновку про порушення прав заявника, гарантованих ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, по-перше, у зв'язку з тим, що відповідне національне законодавство не було чітким і узгодженим та, відповідно, не відповідало вимозі «якості» закону і не забезпечувало адекватність захисту від свавільного втручання у майнові права заявника; по-друге, національними органами не була дотримана вимога законодавства щодо застосування підходу, який був би найбільш сприятливим

для заявника – платника податку, коли у його справі національне законодавство припускало неоднозначне трактування [201, с. 27; 216].

У судовій практиці застосування правила про пріоритет норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням вирішує багато проблемних питань, пов'язаних з подоланням прогалин та колізій у законодавстві. Як приклад, можна навести судову практику у податкових спорах щодо застосування п.п. 56.18 і п. 56.19 Податкового кодексу України (далі - ПК України) стосовно визначення строків на оскарження в суді податкового повідомлення-рішення або іншого рішення контролюючого органу про нарахування грошового зобов'язання, якщо платником податків до подання позовної заяви проводилася процедура адміністративного оскарження.

У своєму листі від 10 лютого 2011 р. № 203/11/13-11 Вищий адміністративний суд України вказав на те, що п.п. 56.18 та 56.19 ст. 56 ПК містяться в одному і тому самому нормативно-правовому акті, прийняті одночасно і регулюють ті самі відносини. Тому суперечність між ними не може бути розв'язана за рахунок застосування загальноновизнаних прийомів тлумачення законодавчих норм (надання переваги нормі, яку прийнято пізніше або яка є спеціальною). У цій ситуації судам слід керуватися п. 56.21 ст. 56 ПК України (норма, яка встановлює правило пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням в податковому праві). Тому при прийнятті позовної заяви від платників податків про оскарження податкових повідомлень-рішень та інших рішень про нарахування грошових зобов'язань, суди повинні вирішувати питання на користь платника податків і застосовувати п. 56.18 ст. 56 ПК, який передбачає більш тривалий строк для звернення до суду (1095 днів), ніж п. 56.19 цієї ж статті (один місяць) [374; 201].

З урахуванням проведеного нами аналізу застосування адміністративними судами, як джерел права законів України, ми можемо зробити деякі висновки та узагальнення.

Виходячи з теоретичної концепції розуміння джерел права в

адміністративному судочинстві, закони є одними з головних джерел, якими регулюються адміністративно-процесуальні відносини, описують процедуру розгляду та вирішення публічно-правових спорів, визначають види та статус суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин і які умовно можна поділити на КАС України та інші закони, на підставі яких адміністративний суд вирішує справу.

КАС України є основним нормативно-правовим актом, яким закріплено процедуру судового розгляду та вирішення публічно-правового спору. Він містить процесуальні норми права, які визначають повноваження адміністративних судів з розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок здійснення судочинства, порядок звернення до суду, оскарження рішень суду, визначає процесуальні строки тощо.

До інших законів, на підставі яких адміністративний суд вирішує справу, можна віднести кодифіковані (Податковий кодекс України, Митний кодекс України), так і прості законодавчі акти (Закони України «Про судоустрій і статус суддів», «Про прокуратуру», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про біженців», «Про Національну поліцію» тощо). У цій групі законів можна виокремити закони, які визначають систему та структуру адміністративних судів, організацію та структуру суб'єктів владних повноважень, права та обов'язки окремих суб'єктів адміністративного процесу тощо. Іншу групу законів становлять ті, які регулюють окремі процесуальні питання, що виникають під час порушення та вирішення адміністративної справи, якими користується суд для повного та об'єктивного розгляду та вирішення адміністративної справи. Окремою групою є закони, які є джерелами інших галузей права, наприклад, Господарський кодекс України, Цивільний кодекс України тощо. Дані законодавчі акти є важливими джерелами права у разі визначення юрисдикції справи, застосування аналогії права та аналогії закону.

З огляду на наведену класифікацію законів – джерел права в адміністративному судочинстві та досліджуючи зв'язки між цими законами,

нами акцентовано увагу на проблемних питаннях щодо особливостей застосування законів, як джерел права, з огляду на таку їх властивість, як юридична сила та дія у часі та узагальнено такі правила їх застосування:

1) у випадках, коли підзаконний правовий акт суперечить нормам закону, застосуванню підлягають норми закону;

2) у разі прийняття нового закону, та у випадках, коли зміни до попереднього закону не були внесені, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше (пізніше виданий закон скасовує попередній у всьому, в чому він з ним розходиться);

3) щодо визначення пріоритету матеріальної норми над процесуальною застосовується норма процесуального права;

4) спеціальна норма закону скасовує дію загальної норми закону (верховенство спеціальних норм).

Враховуючи динамізм сучасних перетворень, вважаємо за необхідне звернути увагу на положення, якими слід керуватися адміністративним судам при вирішенні колізій. Мова йде про закріпленій у Конституції України принцип верховенства права, про правові цінності, покладені в основу всієї правової системи України (ст.ст. 3, 8, 57, 129 Конституції України). З цього випливає правило про застосування пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, що має застосовуватися у суддівській практиці з метою подолання колізій та захисту прав людини та її основоположних свобод.

3.4. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела права в адміністративному судочинстві України

Відповідно до теорії поділу влади, законодавчий орган забезпечує в першу чергу юридичну силу закону. Після цього мають відбутися реалізація останнього й апробація практикою. Найчастіше для належної реалізації, з

урахуванням конкретних економічних і політичних реалій, закон потребує прийняття підзаконних актів, що конкретизують його абстрактні, загальні положення. А це вже царина підзаконної правотворчості. В основному, вона є прерогативою суб'єкта владних повноважень, діяльність якого обмежена сферою забезпечення реалізації законів.

Підзаконні правові акти відрізняються від законів рядом особливостей. Так, очевидним є те, що підзаконні правові акти мають відповідати положенням Конституції України та законам України, які мають вищу юридичну силу по відношенню до цих актів. Крім того, предмет дії підзаконних правових актів у будь-якому разі є вужчий за масштаб дії законів. Це пов'язано з тим, що предмет регулювання підзаконних правових актів обмежений функціями відповідного суб'єкта владних повноважень. Різниця між законами та підзаконними правовими актами простежується також на рівні суб'єктів їх відання. Проте, із змістовної точки зору або з позицій їх обов'язковості, для суб'єктів владних повноважень вони мало чим відрізняються від актів, прийнятих парламентом.

На нинішньому етапі розвитку українського суспільства вивчення проблематики реалізації та застосування підзаконних правових актів стає дедалі актуальнішим, адже саме вони є інструментом політики держави, функцій органів публічної влади, виявом самої сутності права [321, с. 12].

Поняття «правовий акт» належить до найпоширеніших у юридичній науці, правотворчості, використанні суб'єктами права різноманітних його форм, у службових та інших документах, навчальному процесі тощо. У повсякденні громадяни мають справу з величезною кількістю правових актів – складовою правового життя, що являють собою найважливіші засоби задоволення потреб суб'єкта, його інтересів [28].

Найвідомішим і стислим вважається визначення правового акта, запропоноване професором С. С. Алексєєвим. На його думку, «правовий акт – це зовнішнє вираження волі (держави й окремих осіб), спрямоване на досягнення юридичного факту». З цього погляду, правовий акт має вольовий

характер, спрямований на досягнення юридичного факту. Зовнішнім виразом волі можна вважати акт-документ, що фіксує волевиявлення суб'єкта права, яке створює певний юридичний ефект, і саме волевиявлення – акт-дію, що створює такий факт [13, с. 7; 28].

Правовий акт – поняття ширше ніж нормативно-правовий акт. До складу правового акту входять будь-які юридичні документи, які видаються державними та місцевими органами влади. У юридичній літературі правовий акт використовується як синонім індивідуального юридичного акту, тобто одностороннього рішення державного органу, адресованого конкретним суб'єктам законодавства, а тому не носить загальний та обов'язковий характер. Отже, виходячи із зазначеного, підзаконні правові акти не можуть бути джерелами права в адміністративному судочинстві.

Одним із різновидів підзаконних правових актів є підзаконні нормативно-правові акти, тобто офіційні письмові документи публічної адміністрації, створені на підставі та на виконання Конституції України та законів України, які містять, змінюють або скасовують норми права, створюються у встановленому законодавством порядку із застосуванням спеціальних засобів нормотворчої техніки.

Підзаконні нормативно-правові акти, як джерела права в адміністративному судочинстві, повинні мати властивості, пов'язані з їх можливістю використовувати відповідні положення судом для прийняття законного та обґрунтованого рішення. На нашу думку, такі підзаконні правові акти, як джерела права в адміністративному судочинстві:

а) містять норми права, якими конкретизуються норми, що є в законодавчих актах вищої юридичної сили, а також передбачають механізм їхньої реалізації;

б) визначають правила поведінки суб'єктів публічно-правових відносин у сфері публічного адміністрування певної галузі;

в) встановлюють організаційно-правовий статус органів публічної адміністрації;

г) реалізують механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземців, громадських об'єднань, юридичних осіб приватного права;

д) встановлюють необхідні адміністративні заборони й обмеження;

е) надають спеціальні права та покладають спеціальні обов'язки у сфері публічного управління;

є) формують умови взаємодії і координації діяльності органів публічної адміністрації.

Підзаконні нормативні акти ієрархічно утворюють систему, до якої належать: укази Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, а також рішення органів місцевого самоврядування та розпорядження сільських, селищних, міських та обласних рад. До них також можна віднести акти інших юридичних осіб публічного права.

Укази Президента України – акти глави держави, що видаються у межах його повноважень на основі та на виконання Конституції України і законів України.

За змістом рішення Глави держави, на відміну від законів, мають або нормативний (укази), або індивідуальний (укази і розпорядження) характер. За юридичною силою вони знаходяться за Конституцією та законодавчими актами, хоча в окремі періоди певні Укази Президента України мали силу закону. Це впливає з аналізу положень ч. 3 ст. 106 Основного Закону, яким передбачено, що Президент України на основі та на виконання Конституції та законів видає укази та розпорядження [152, с. 44].

Наступну сходинку в ієрархії джерел права в адміністративному судочинстві в досліджуваній нами категорії підзаконних нормативно-правових актів займають нормативні постанови Кабінету Міністрів України.

Постанова – це нормативний акт, який приймається на основі та на виконання Конституції та законів України, актів Президента колегіальним

органом у встановленому порядку, у межах повноважень Уряду. Вона є загальнообов'язковою на всій території держави. Значення та порядок прийняття нормативних актів Кабінетом Міністрів України обумовлені його статусом у системі виконавчих органів держави.

Рішення Кабінету Міністрів України можуть бути у формі постанови (мають нормативний характер) та розпоряджень (індивідуальний характер). Отже, окрім постанов, Кабінет Міністрів України видає і розпорядження, які також є владними актами, обов'язковими для виконання усіма державними та недержавними органами, підприємствами, установами, організаціями, громадянами, до яких вони адресовані. Однак, все ж розпорядження мають, як правило, індивідуальний характер, вирішують конкретні управлінські справи, стосуються конкретних дій, фактів, адресуються певним органам та особам. Вони видаються одноособово прем'єр-міністром, першим віце-прем'єр-міністром і не потребують колегіального обговорення.

Накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади – акти відомчого (галузевого) характеру, які видаються міністром, керівником іншого центрального органу виконавчої влади в одноосібному порядку.

Із цього визначення можна виділити наступні ознаки наказу: 1) містить у собі приписи загальнообов'язкового характеру; 2) видається міністром або керівником іншого центрального органу виконавчої влади; 3) являє собою акт, який видається в одноосібному у порядку [152, с. 47].

Міністри видають також і розпорядження. Однак, у такий спосіб вирішуються тільки індивідуальні питання діяльності органу, як то: призначення чи звільнення керівників певних відділів, управлінь, надання обов'язкових вказівок підлеглим тощо.

Особливе місце у системі джерел адміністративного права займають нормативні акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим.

Рішеннями Верховної Ради Автономної Республіки Крим може здійснюватися нормативне регулювання із власних для Автономної

Республіки Крим питань: сільського господарства, лісів; меліорації та кар'єрів; громадських робіт, ремесел, промислів; благодійної діяльності; містобудування і житлового господарства; курортно-рекреаційної сфери, та з інших питань, передбачених і делегованих законами України. Нормативні акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим повинні відповідати Конституції та законам України, які мають щодо них вищу юридичну силу. В іншому випадку, Президент України має право зупинити їх дію [152, с. 49-50].

Акти місцевих державних адміністрацій – розпорядження їх голів, приймаються в одноосібному порядку і є обов'язковими для виконання на відповідній території (область, місто, район) всіма органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами [6].

Рішення місцевих рад (органів місцевого самоврядування) також можуть містити норми адміністративного права. Зокрема, органи місцевого самоврядування встановлюють загальнообов'язкові правила з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення у ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями [6].

Акти органів управління (адміністрацій) державних підприємств, установ, організацій (акти юридичних осіб приватного права) – накази їх керівників не можна віднести до джерел права в адміністративному судочинстві. Право цих керівників приймати так звані локальні норми права пов'язане з необхідністю реалізації компетенції власника майна, зокрема держави в особі її органів. Накази приймаються одноособово і поширюються, як правило, на структурні підрозділи, відділи, служби, працівників відповідних утворень [11, с. 561-562]. Накази керівників приймаються одноособово, поширюють свою дію на структурні підрозділи, відділи, служби та працівників відповідних підприємств, установ, організацій – тобто мають внутрішнє значення.

Узагальнюючи вищенаведене, ми можемо зробити висновок, що не всі підзаконні правові акти, зазначені вище, відносяться до джерел права в адміністративному судочинстві. Джерелами права в адміністративному судочинстві можна вважати лише ті підзаконні правові акти, які містять загальнообов'язкові правила поведінки, тобто норми права. Тому розпорядження Уряду, керівників центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та юридичних осіб публічного права, які здебільшого мають індивідуальний характер, джерелами права в адміністративному судочинстві не являються. Тобто, ці акти є індивідуальними або правовими актами індивідуальної дії щодо врегулювання внутрішньої діяльності суб'єкта владних повноважень і є рідковживаними.

Поряд з цим, індивідуальні правові акти також можуть бути предметом розгляду у адміністративній справі.

Виходячи з цього, джерелами права в адміністративному судочинстві є підзаконні правові акти, що містять норми права, тобто підзаконні нормативно-правові акти.

Однак, не всі підзаконні нормативно-правові акти можуть бути джерелами права в адміністративному судочинстві. Так, якщо підзаконний нормативно-правовий акт охоплює, поряд з нормами адміністративного процесуального права, норми й інших галузей права, то джерелом права в адміністративному судочинстві він буде у тій частині, котра містить ті норми, які дозволяють правильно та об'єктивно вирішити адміністративному суду конкретний публічно-правовий спір. До таких підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами права в адміністративному судочинстві, можна віднести ті, які регулюють:

- питання проходження публічної служби;
- порядок організації та діяльності суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними управлінських функцій та делегованих повноважень;
- здійснення в різних сферах публічного адміністрування,

наприклад щодо справляння податків, соціальних виплат та пенсійного забезпечення тощо, надання публічних послуг тощо.

Головною умовою віднесення того або іншого підзаконного нормативно-правового акта з названих вище до категорії джерела права в адміністративному судочинстві є наявність у його змісті абстрактних, тобто не персоніфікованих нормативних правил поведінки (прав та обов'язків) учасників адміністративно-процесуальних відносин.

Поділ законодавства на нормативно-правові акти та на індивідуальні акти має не тільки велике наукове, але й практичне значення.

Юридична наука визначає, що нормативно-правові акти – це правові акти управління, які встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми. Нормативно-правові акти містять адміністративно-правові норми, які встановлюють загальні правила регулювання однотипних відносин у сфері виконавчої влади, розраховані на тривале застосування. Вони встановлюють загальні правила поведінки, норми права, регламентують однотипні суспільні відносини у певних галузях і, як правило, розраховані на довгострокове та багаторазове їх застосування [373].

Другу групу актів за критерієм юридичної природи складають індивідуальні акти. Останні стосуються конкретних осіб та їх відносин. Загальною рисою, яка відрізняє індивідуальні акти управління, є їх виражений правозастосовний характер. Головною рисою таких актів є їх конкретність, а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами адміністративного права, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата – конкретної особи або осіб; виникнення конкретних адміністративно-правових відносин, обумовлених цими актами [373].

З'ясування цієї обставини має істотне значення для правильного вирішення справи, оскільки нормативно-правові акти можуть бути оскаржені широким колом осіб (фізичних та юридичних), яких вони стосуються.

Індивідуальні ж акти можуть бути оскаржені лише особами, безпосередні права, свободи чи охоронювані законом інтереси яких такими актами порушені [373].

Застосовуючи підзаконний нормативно-правовий акт, як джерело права в адміністративному судочинстві, адміністративний суд має перевірити:

1) чи дотримав орган своєї компетенції – чи уповноважений він Конституцією або законом видавати акт з цього питання;

2) чи відповідає акт принципам права і актам з вищою силою;

3) чи не звужують положення акта обсяг існуючих прав і свобод особи [168, с. 72].

Крім того, адміністративні суди при розгляді публічно-правових спорів при вирішенні питання щодо застосування підзаконного нормативно-правового акта як джерела права мають враховувати те, що:

– разі суперечності норм підзаконного нормативно-правового акта нормам Закону України застосовуються норми Закону України;

– у разі існування неузгодженості між актами, виданими одним і тим же органом, але які мають різну юридичну силу, застосовується акт вищої юридичної сили;

– у разі існування неузгодженості між нормами, виданими одним і тим самим нормотворчим органом, застосовується акт, виданий пізніше, навіть якщо прийнятий раніше акт не втратив своєї чинності;

– у випадку наявності у змісті нормативно-правового акта прогалин застосовується аналогія закону чи аналогія права. Згідно з положеннями ст. 8 КАС України, суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого, зокрема, людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Забороняється відмова в розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечливості чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [177].

При цьому, застосовуючи аналогію закону чи аналогію права,

адміністративні суди, приймаючи рішення по справі, здійснюють правотлумачні та правотворчі функції, адже рішення суду у випадках, коли застосовується аналогія, містять положення, які суттєво збагачують юридичну практику і можуть бути основою для розвитку законодавства.

У разі невідповідності підзаконного правового акта Конституції, закону, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою, або іншому правовому акту вищої юридичної сили, суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Тобто, при застосуванні правових актів, суд повинен враховувати їх місце в ієрархії національного законодавства – юридичну силу [176].

Як приклад, можна навести витяг із постанови адміністративного суду, який відхилив доводи позивача – виконавчого комітету міської ради – про недотримання відповідачем – організатором мирного зібрання – місцевих правил організації мирних заходів: Рішенням виконавчого комітету Сімферопольської міської ради від 09.01.2008 року № 2 «Про порядок організації і проведення масових заходів в місті Сімферополі» затверджені Положення і Порядок організації і проведення масових заходів в місті Сімферополі, а також затверджено Перелік місць, які пропонуються для проведення масових заходів в місті Сімферополі. Зазначені Положення і Перелік встановлюють порядок організації та проведення недержавних масових заходів в місті Сімферополі шляхом визначення порядку, форми і строку звернення організаторів таких заходів, порядку повернення заяв (повідомлень) без розгляду, підстав для відмови у погодженні тощо, а також рекомендовані місця проведення заходів. Аналіз рішення виконавчого комітету Сімферопольської міської ради від 09.01.2008 р. № 2 «Про порядок організації і проведення масових заходів в місті Сімферополі» свідчить про звуження ним конституційних прав громадян на мирні зібрання шляхом встановлення штучних умов, необхідних для реалізації громадянами такого права в м. Сімферополі, та заборони проведення таких зборів у різних частинах міста. У зв'язку з цим, при вирішенні справи, керуючись

принципом законності, суд не застосовує зазначені нормативно-правові акти виконавчого комітету Сімферопольської міської ради, а застосовує правові акти, які мають вищу юридичну силу (КАС України, Конституцію України та Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод) [18; 168, с. 73].

У якості прикладу також можна навести судову практику оскарження рішень атестаційних комісій органів (закладів, установ) Національної поліції України щодо звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації.

Чисельні скарги на результати атестування працівників Національної поліції були пов'язані з неправомірністю підстав проведення атестування, яке проводилося відповідно до наказу Національної поліції України від 26 листопада 2015 року № 116 «Про проведення атестування поліцейських апарату Національної поліції України». Серед чисельних адміністративних позовів, поданих до адміністративних судів за результатами атестування, дуже багато позовних вимог висувалося про визнання протиправним рішення органу поліції в частині включення позивача до списку поліцейських, які підлягають атестуванню.

В обґрунтуванні своїх позовних вимог позивачі посилалися на ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію», яка встановлює виключні підстави для проведення атестування поліцейських: 1) при призначенні на вищу посаду, якщо заміщення цієї посади здійснюється без проведення конкурсу; 2) для вирішення питання про переміщення на нижчу посаду через службову невідповідність; 3) для вирішення питання про звільнення зі служби в поліції через службову невідповідність.

У більшості справ суди тлумачать наведене положення у такий спосіб, що зазначений у ньому перелік випадків атестування поліцейських є вичерпним. Інших випадків проведення атестації поліцейських Законом не передбачено. Тому будь-яку оцінку ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів поліцейських, що проведена

Національною поліцією на власний розсуд, без настання обставин, визначених у ч. 2 ст. 57 Закону, суди визнають безпідставною і, відповідно, протиправною (наприклад, ухвала Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 16 червня 2016 року у справі № П/811/119/16, Єдиний державний реєстр судових рішень (ЄДРСР) – 58430004) [18].

Для прикладу, також можна зазначити мотивувальну частину ухвали Кіровоградського окружного адміністративного суду від 17.03.2016 року (Справа № П/811/180/16). У цій ухвалі суд звертає увагу на те, що ст. 57 Закону України «Про Національну поліцію» визначено порядок проведення атестування поліцейських. Частинами 3 та 5 цієї норми права передбачено, що атестування проводиться атестаційними комісіями відповідно до порядку, який затверджується МВС України. За загальним правилом під поняттям «порядок» треба розуміти виключно процедуру проведення. Закон України «Про Національну поліцію» не встановлює, що рішення атестаційної комісії породжує у керівника обов'язок введення його в дію. Таким чином, керівник може і не погодитись з висновком атестаційної комісії. Таке право (право вибору) йому надано законом (дискреційне право) і може бути обмежене тільки шляхом внесення змін до Закону. П. 28 Інструкції визначено, що керівники органів поліції, яким надано право призначення поліцейського на посаду та звільнення з посади або зі служби в поліції, зобов'язані через 15 календарних днів з дня підписання атестаційного листа з висновками, визначеними пп. 3 або 4 п. 15 цього Розділу, забезпечити його виконання шляхом видання відповідного наказу. Отже, припис підзаконного нормативно-правового акту звужує права керівника поліції, які встановлені законом. Таке звуження є невідповідністю Інструкції Закону. Відповідно до приписів ч. 4 ст. 9 КАС України, у такому випадку суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу. Підсумовуючи, суд робить висновок, що рішення атестаційної комісії органів поліції не породжує обов'язків для керівника. Обов'язок керівника ознайомитись з рішенням атестаційної комісії при прийнятті остаточного рішення породжує лише його наказ про

проведення атестування. Таким чином, рішення атестаційних комісій не є владними рішеннями [339].

Це є яскравий приклад незастосування судом нормативно-правового акту, положення якого не відповідають закону. Суди при здійсненні правосуддя не застосовують підзаконний нормативно-правовий акт у разі, якщо його положення не відповідають чи суперечать нормам закону.

Наступний важливий момент, який має суттєва значення щодо застосування судами нормативно-правового акту це те, що останній має бути прийнятий з дотриманням процедури його прийняття.

Так, у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України від 18.09.2015 № 14 зазначається, що основними нормативно-правовими актами, що регулюють правовідносини за участю прокурора є: Конституція України від 28.06.96 р.; КАС України від 06.07.2005 р. № 2747-IV; Закон України від 05.11.91 р. № 1789-XII «Про прокуратуру»; наказ Генеральної прокуратури України від 28.05.2015 р. № 6гн «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень». Варто зауважити, що зазначений наказ Генеральної прокуратури не зареєстрований у Міністерстві юстиції України, а тому не є нормативно-правовим актом у розумінні Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.92 р. № 731, тобто має для суду не обов'язковий, а лише інформаційний характер. При цьому, цей наказ є обов'язковим для всіх органів прокуратури (п. 7 ч. 1 ст. 15 Закону про прокуратуру), а тому суд повинен брати його до уваги при вирішенні питання про правомірність рішень, дій чи бездіяльності прокурорів [57].

Вивчення матеріалів адміністративних справ та їх аналіз дозволяє дійти висновку, що суди, здебільшого, правильно застосовують Конституцію України, КАС України, закони та підзаконні нормативно-правові акти як джерела права [60].

Аналіз судової практики адміністративних судів також надав можливість виявити розбіжності в застосуванні підзаконних нормативно-правових актів, як джерел права, що передусім пов'язане з існуючими колізіями в законах України. Наведені ці та інші особливості застосування підзаконних правових актів, як джерел права в адміністративному судочинстві, обов'язково мають враховуватися при вирішенні публічно-правових спорів.

Підсумовуючи вищевикладене у даному підрозділі, слід зробити такі висновки і узагальнення.

Підзаконні нормативно-правові акти, як джерела права в адміністративному судочинстві, повинні мати властивості, пов'язані з їх можливістю використовувати відповідні положення судом для прийняття законного та обґрунтованого рішення. На нашу думку, такі підзаконні правові акти, як джерела права в адміністративному судочинстві:

а) містять норми права, якими конкретизуються норми, що є в законодавчих актах вищої юридичної сили, а також передбачають механізм їхньої реалізації;

б) визначають правила поведінки суб'єктів публічно-правових відносин у сфері публічного адміністрування певної галузі;

в) встановлюють організаційно-правовий статус органів публічної адміністрації;

г) реалізують механізм забезпечення конституційного статусу громадян України, іноземців, громадських об'єднань, юридичних осіб приватного права;

д) встановлюють необхідні адміністративні заборони й обмеження;

е) надають спеціальні права та покладають спеціальні обов'язки у сфері публічного управління;

є) формують умови взаємодії і координації діяльності органів публічної адміністрації.

Аналіз судової практики адміністративних судів надав можливість

виявити розбіжності в застосуванні підзаконних нормативно-правових актів, як джерел права, що передусім пов'язане з існуючими колізіями в законах України. При застосуванні підзаконних правових актів, як джерел права, адміністративні суди повинні перевіряти їх на предмет законності, а саме:

1) чи дотримав орган своєї компетенції – чи уповноважений він Конституцією або законом приймати підзаконний нормативно-правовий акт з цього питання;

2) чи діяв орган публічної адміністрації у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, приймаючи підзаконний нормативно-правовий акт;

3) чи відповідає підзаконний нормативно-правовий акт принципам права і нормам права вищої юридичної сили;

4) чи не звужують положення підзаконного нормативно-правового акта обсяг існуючих прав і свобод особи;

5) чи дотримано процедуру обговорення та прийняття підзаконного правового акта, чи містить він всі обов'язкові реквізити (дату прийняття, момент набрання чинності, реєстраційний номер тощо).

При перевірці адміністративними судами підзаконного нормативно-правового акту на предмет законності або відповідності правовому акту вищої юридичної сили адміністративні суди можуть використовувати такий як джерело права.

3.5. Особливості застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів, як джерел права при вирішенні окремих видів публічно-правових спорів

У судовій практиці з прийняттям Податкового кодексу України, внесенням змін до Закону України «Про судовий збір» зіткнулися з новими проблемами щодо застосування цих законодавчих актів, як джерел права при

розгляді публічно-правових спорів.

Реалізація окремих положень чинного Податкового кодексу України постійно викликає дискусії та обговорення у сфері правозастосовної практики. Правовідносини, які виникають, змінюються, зазнають постійного розвитку у сфері справляння податків та зборів, компетенції контролюючих органів, повноважень і обов'язків посадових осіб податкової служби під час здійснення податкового контролю, врегульовано положеннями Податкового кодексу України [95, с. 51].

Інститут податкового подання – нетипова форма звернення до адміністративного суду. Відповідні змін до положень КАС України були внесені згідно з положеннями Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» від 2 грудня 2010 року № 2756-VI [238].

Запровадження інституту податкового подання ініційоване з метою оптимізації податкових правовідносин, внаслідок прийняття Податкового кодексу України та необхідності реалізації прикінцевих та перехідних положень Податкового кодексу України.

Актуальність розгляду питання щодо застосування положень ст. 183-3 КАС України, положень Податкового кодексу України, судової практики при здійсненні суддями адміністративних судів України правосуддя не викликає сумнівів та призводить до зацікавленості як серед працівників суду, так і серед юристів-практиків та науковців.

Досліджуючи питання застосування законів, як джерел права в адміністративному судочинстві, не можна не звернути увагу на особливості застосування положень Податкового кодексу України при розгляді публічно-правових спорів адміністративними судами, вивчення та аналіз стану і проблемних питань застосування у практичній діяльності положень таких джерел права адміністративного судочинства як статті 183-3 КАС України, судової практики з питань розгляду податкового подання, роз'яснень Вищого адміністративного суду України з цього питання.

Об'єктом аналізу та вивчення постають, з одного боку, нормативно-правові акти та джерела правозастосовної практики, а з іншого боку – судові рішення (постанови та ухвали) за наслідками розгляду подань податкових органів у порядку ст. 183-3 КАС України.

Відповідно до ч. 3 ст. 6 КАС України, суб'єкти владних повноважень мають право звернутися до адміністративного суду у випадках, передбачених Конституцією та законами України [142].

Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України» від 2 грудня 2010 року № 2756-VI КАС України доповнено новою ст. 183-3, яка регулює особливості провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів (податкових органів) при здійсненні ними передбачених законом повноважень на підставі подання таких органів. Ініціювати звернення з поданням податкова служба може у таких випадках:

- 1) зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків;
- 2) підтвердження обґрунтованості адміністративного арешту майна платника податків;
- 3) стягнення коштів за податковим боргом;
- 4) зобов'язання керівника підприємства провести інвентаризацію основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, які перебували або перебувають під митним контролем чи використовувалися цим підприємством разом із товарами, які були поміщені у відповідний митний режим;
- 5) надання дозволу на погашення усієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває у податковій заставі;
- 6) зобов'язання платника податків, який має податковий борг, укласти договір щодо переведення права вимоги дебіторської заборгованості цього платника на орган доходів і зборів.

Провадження у справах, порушених за поданням органів доходів і

зборів, поданим на підставі ст. 183-3 КАС України, є окремим видом судового провадження, відмінним від загального (позовного) провадження. Сторонами такого провадження є заявник (орган доходів та зборів, що вніс звернення – подання), та платник податків, стосовно якого таке звернення-подання внесене. При цьому, сторони у процесі розгляду подання податкового органу користуються усіма правами, які мають позивач та відповідач згідно з нормами КАС України, за винятком тих, що не можуть бути реалізовані за змістом ст. 183-3 КАС України.

Ст. 183-3 КАС України встановлено перелік вимог, що ставляться до звернення-подання органу доходів та зборів та особливий перелік процесуальних дій суду, які можуть вчинятися в процесі розгляду такого подання.

Зокрема, ч. 3 ст. 183-3 КАС України встановлені строки внесення податковим органом подання та вимоги до нього, а саме: подання подається до суду першої інстанції протягом двадцяти чотирьох годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду, за загальними правилами підсудності, встановленими цим Кодексом, у письмовій формі.

Крім того, подання повинно містити: найменування адміністративного суду; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку заявника; найменування, поштову адресу, а також номер засобу зв'язку, якщо такий відомий, відносно сторони, до якої застосовуються заходи, передбачені ч. 1 цієї статті; підстави звернення з поданням, обставини, що підтверджуються доказами, та вимоги заявника; перелік документів та інших матеріалів, що додаються; підпис уповноваженої особи суб'єкта владних повноважень, що скріплюється печаткою.

Відповідно до ч. 4 ст. 183-3 КАС України, у разі недотримання вимог ч. 3 цієї статті (вимог, які встановлені законом до форми та змісту подання), суд повідомляє про це заявника та надає йому строк, але не більше ніж 24 години, для усунення недоліків. Невиконання вимог суду в установлений строк тягне за собою повернення заявнику подання та доданих до нього

документів. При цьому, повернення подання не є перешкодою для повторного звернення з ним до суду після усунення його недоліків, але не пізніше, ніж протягом 48 годин з моменту встановлення обставин, що зумовлюють звернення до суду [142].

Строки звернення заявника з поданням передбачені ч. 3-4 ст. 183-3 КАС України, є окремим видом строку звернення до суду, передбаченого ч.3 ст. 99 КАС України. Зазначена норма встановлює, що КАС України можуть встановлюватися інші спеціальні строки для звернення до адміністративного суду, ніж шестимісячний загальний строк. При цьому, ст. 183-3 КАС України не передбачає спеціальних наслідків пропущення строків звернення до суду, визначених цією нормою.

Ч. 5 ст. 183-3 КАС України встановлено, що суд ухвалою відмовляє у прийнятті подання у разі, якщо:

1) заявлено вимогу, не передбачену частиною першою цієї статті.

Така позиція пояснюється тим, що КАС України не передбачено можливість одночасного розгляду справи як у порядку позовного, так і в порядку особливого провадження, встановленого ст. 183-3 КАС України. Також, КАС України не передбачає можливості роз'єднання вимог, які підлягають розгляду в порядку різних видів провадження;

2) із поданих до суду матеріалів вбачається спір про право.

Спір про право в контексті розглядуваної норми має місце у разі, якщо предметом спору є правовідносини, існування яких є передумовою виникнення підстав для застосування спеціальних заходів, перелічених у ст. 183-3 КАС України.

У той же час, від наявності спору про право важливо відрізнити заперечення обставин, що зумовили звернення податкового органу з відповідним поданням. Зокрема, підставами для звернення з поданням про зупинення видаткових операцій платника податків на рахунках платника податків є недопущення посадових осіб органів доходів і зборів до обстеження територій та приміщень, визначених у пп. 20.1.11 ст. 20

Податкового кодексу України (п. 20.1.15.2 пп. 20.1.15 ст. 20 Податкового кодексу України); у разі якщо платник податків перешкоджає виконанню податковим керуючим повноважень, визначених Податковим кодексом України (пп. 20.1.16 ПК України, ч. 2 п. 89.4 ПК України, ч. 2 п. 91.4 Податкового кодексу України) [227].

Таким чином, як вбачається зі змісту положень ст. 183-3 КАС України, суд, на етапі надходження та розгляду подання, може прийняти одне із таких рішень:

- залишити подання податкового органу без руху з наданням часу для усунення недоліків у межах 24-годинного терміну;
- повернути подання заявнику у разі невиконання вимог суду щодо усунення недоліків в установленій строк;
- відмовити у прийнятті подання;
- відкрити провадження у справі;
- закрити провадження у справі у випадку виявлення обставин, що унеможливають подальший розгляд справи [108, с. 42].

Проблемним залишається питання застосування джерел права в адміністративному судочинстві щодо належного повідомлення про дату, час та місце розгляду подання сторони, до якої застосовуються заходи, передбачені ч. 1 ст. 183-3 КАС України, з метою забезпечення права їх участі у судовому розгляді, адже досить часто засоби зв'язку, які зазначаються заявником у поданні, є недіючими, а строки розгляду справи скорочені [94, с. 143].

Розглядаючи таку категорію, як подання податкових органів, слід також пам'ятати, що відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних

справ.

Цікавими також є питання застосування законодавства про судовий збір, як джерела права в адміністративному судочинстві.

У судовій практиці існують певні проблемні питання щодо застосування як джерела права Закону України «Про судовий збір». Зокрема, чисельні питання виникають стосовно сплати судового збору за подання до адміністративного суду позовів як майнового, так і немайнового характеру.

У ст. 4 Закону України «Про судовий збір» встановлено ставки судового збору. Так, у разі, якщо судовий збір до адміністративного суду подається суб'єктом владних повноважень, юридичною особою за майновим позовом, він сплачується у розмірі 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру мінімальної заробітної плати. Якщо такий збір подається фізичною особою або фізичною особою-підприємцем, такий збір сплачується у розмірі 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 5 розмірів мінімальної заробітної плати.

У разі подання суб'єктом владних повноважень, юридичною особою або фізичною особою-підприємцем до адміністративного суду адміністративного позову немайнового характеру, він сплачується у розмірі 1 розмір мінімальної заробітної плати, фізичною особою – 0,4 розміру мінімальної заробітної плати.

Труднощі виникають у зв'язку із встановленням ціни позову, адже КАС України не регулює питання встановлення та визначення ціни позову на відміну від цивільного та господарського процесів.

Вирішення цього питання може здійснюватись завдяки судовій практиці. Так, аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» свідчить про те, що судам рекомендується розподіляти вимоги на майнові і немайнові із урахуванням практики Верховного Суду

України. Зокрема, в ухвалах від 13 січня 2016 року (55159722) [327], від 15 січня 2016 року (55160036) [328] цей суд вказав, що орган державної податкової інспекції у справах про оскарження податкових повідомлень-рішень зобов'язаний сплатити судовий збір за ставкою, передбаченою для майнового спору [16].

Наступним проблематичним моментом, на якому б необхідно зосередити увагу, є питання про справляння судового збору за звернення органів Державної фіскальної служби України з поданням, яке передбачене ст. 183-3 КАС України. Проблеми пов'язані з тим, що за звернення органів Державної фіскальної служби України з поданням, яке передбачене ст. 183-3 КАС України не встановлено ставки судового збору.

У той же час, судова практика йде шляхом визнання подання органу Державної фіскальної служби України, передбачене ст. 183³ КАС України, об'єктом справляння судового збору. Цей висновок робиться виходячи з аналізу ст. 1 Закону України «Про судовий збір», згідно з якою судовий збір – це збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, за видачу судами документів, а також у разі ухвалення окремих судових рішень, передбачених цим Законом. Судовий збір включається до складу судових витрат [257].

Відповідно до положень ч. 1 ст. 4 цього ж Закону, судовий збір справляється у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати у місячному розмірі, встановленої законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду, – у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі. Згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору», судовий збір справляється у відповідному розмірі від мінімальної заробітної плати у місячному розмірі, встановленої законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду, – у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі. За подання позовної заяви немайнового характеру, яка подана

суб'єктом владних повноважень, справляється судовий збір у розмірі однієї мінімальної заробітної плати [16].

До прикладу, судова практика складається таким чином, що орган державної податкової інспекції у справах про стягнення податкового боргу зобов'язаний сплатити судовий збір за ставкою, передбаченою для майнового спору. Відповідно до позовних заяв немайнового характеру, необхідно відносити вимоги, які не підлягають вартісній оцінці [97, с. 127].

Наступним складним питанням щодо застосування положень Закону України «Про судовий збір» є питання сплати за видачу дубліката виконавчого листа. У законодавстві чітко не визначено, коли особа має сплатити судовий збір під час подання заяви про отримання дубліката виконавчого листа чи після прийняття судом відповідного рішення. Наступним проблемним є питанням, що виникає у суддівській практиці, є сплата судового збору за вчинення дій, які безпосередньо не пов'язані з розглядом справи.

Щодо першої проблеми, то до цих відносин застосовуються положення ч. 3 ст. 106 КАС України, згідно з якою до позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не потрібно сплачувати, ст. 108 КАС України, та залишив подання державного виконавця без руху, у тому числі через відсутність доданої до подання квитанції про сплату судового збору [16].

Щодо правовідносин, пов'язаних із сплатою судового збору за вчинення дій, які безпосередньо не пов'язані з розглядом справи судова практика йде таким шляхом.

Виходячи зі змісту ст.ст. 3 та 4 Закону України «Про судовий збір», суди мають брати до уваги те, що об'єктами справляння судового збору є правовідносини та документи, які підлягають розгляду та вирішенню в процесуальному порядку, та дії, зокрема повторна видача копії судового рішення, роздрукування технічного запису судового засідання, видача в електронному вигляді копії технічного запису судового засідання, вчинення

яких не передбачає вжиття певних процесуальних дій. Тому за вчинення дій, які не пов'язані з розглядом справи, у випадках, передбачених цим Законом, сплачується судовий збір [16].

Наступний момент, на який хотілося б звернути увагу, це питання сплати судового збору, коли в одній позовній заяві об'єднано дві і більше вимоги немайнового характеру. У такому разі, як свідчить аналіз судової практики, за кожен вимогу немайнового характеру сплачується судовий збір.

Також, не можемо не оминати увагою питання повернення судового збору, його відстрочення та розстрочення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від його сплати.

У ст. 7 Закону України «Про судовий збір» встановлено підстави та порядок повернення судового збору. Ці підстави є виключними.

Згідно з ч. 1 ст. 8 Закону України «Про судовий збір», враховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі.

Це правило узгоджується зі змістом ст. 88 КАС України, згідно з якою якщо у строк, встановлений судом, судові витрати не будуть сплачені, позовна заява залишається без розгляду або витрати розподіляються між сторонами відповідно до судового рішення у справі, якщо оплату судових витрат розстрочено або відстрочено до ухвалення судового рішення у справі.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 Закону України «Про судовий збір», суд може зменшити розмір судового збору або звільнити від його сплати на підставі, зазначеній у ч. 1 цієї статті.

Дані правові положення визначають підстави, коли суд може прийняти рішення про відстрочення та розстрочення сплати судового збору, зменшення його розміру або звільнення від його сплати. Однак, судова практика йде шляхом, що прийняттю такого судового рішення має передувати звернення особи до суду із заявою про відстрочення та розстрочення сплати судового збору, або зменшення його розміру, або

звільнення від його сплати. Крім того, особа має обґрунтувати таку вимогу та надати до суду переконливі докази, які свідчать про відсутність коштів для сплати судового збору. У разі, якщо особа не надала доказів, що підтверджують її вимоги стосовно відстрочення чи звільнення від сплати судового збору, суд може відмовити у задоволенні такої вимоги.

Варто також звернути увагу на судову практику щодо вирішення питання про звільнення суб'єкта владних повноважень від сплати судового збору у випадку, коли обмежене бюджетне фінансування.

Як зазначено у Довідці про результати вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами Закону України «Про судовий збір» від 23 січня 2015 року, обмежене фінансування бюджетної установи не є підставою для її звільнення від сплати судового збору, не є вказані аргументи і підставою для відстрочення його сплати. Таку ж позицію підтримав Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 25 вересня 2015 року (51554263) [332; 16].

За таких обставин, з огляду на вимоги ст. 6 КАС України, та приймаючи до уваги те, що кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, суд вважає за можливе відстрочити позивачу сплату судового збору до ухвалення судового рішення у справі.

Однак, під час розгляду питань про відстрочення чи розстрочення сплати судового збору для податкових органів склалась певна судова практика.

Наприклад, у рішенні Вищого адміністративного суду України зазначено:

1. Відмовити Дніпродзержинській об'єднаній державній податковій інспекції Головного управління ДФС у Дніпропетровській області у задоволенні заяви про звільнення від сплати судового збору.

2. Касаційну скаргу Дніпродзержинської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Дніпропетровській області

повернути скаржнику [330].

Судовий збір справляється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, в якому відповідна заява або скарга подається до суду у відсотковому співвідношенні до ціни позову та у фіксованому розмірі.

Ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір» встановлено, що ставка судового збору за подання до адміністративного суду адміністративного позову немайнового характеру:

– юридичною особою складає 1 розмір прожиткового мінімуму, який на 1 січня 2016 року становить 1600 грн.;

– фізичною особою складає 0,4 розміру прожиткового мінімуму, який на 1 січня 2016 року становить 1600 грн., тобто 640 гривень.

З метою усунення протиріч у правозастосуванні, Пленум Вищого адміністративного суду України прийняв постанову «Про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 5 лютого 2016 року № 2 [258].

Цікавою є позиція ЄСПЛ, визначена у окремих рішеннях ЄСПЛ, де згадується питання сплати судового збору. Вимога сплатити судовий збір не обмежує право заявників на доступ до правосуддя. Це пов'язано з тим, що судовий збір є певним обмежувальним способом, який попереджає подання необґрунтованих, безпідставних позовів та перенавантаження судів, зловживанням правом на звернення до суду.

У той же час, у практиці ЄСПЛ зазначається, що судовий збір має бути «розумним», тобто такий, який, виходячи з фінансового стану позивача, може бути ним сплачений. Невиправдано великий розмір судового збору, який не враховує фінансове положення заявників, а розраховується на основі певного відсотка від суми, що є предметом розгляду справи, може бути

розцінений як такий, що непропорційно обмежує право на доступ до правосуддя. Зокрема, така позиція була викладена у справі «Георгел і Георгета Стоїческу проти Румунії» [233].

При розгляді справ ЄСПЛ встановлює, чи був, з однієї сторони, дотриманий баланс між інтересом держави у стягненні судового збору за розгляд справи, та з іншої – правом заявника на доступ до правосуддя, зокрема, правом представити свою позицію по суті та захистити інтереси в суді. Для того, щоб гарантувати такий справедливий баланс, та, власне, зберегти безперебійне функціонування судової системи, суди мають можливість звільнити від судового збору тих заявників, які можуть довести свою погану фінансову ситуацію [233].

Слід відмітити, що положення КАС України та Закону України «Про судовий збір» також передбачають можливість звільнення від сплати судового збору, зменшення, відстрочення або розстрочення сплати судового збору в залежності від майнового стану такої особи.

Відповідно до ч. 1 ст. 88 КАС України, суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк.

Ч. 1 ст. 8 Закону України «Про судовий збір» визначено, що враховуючи майновий стан сторони, суд може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше, ніж до ухвалення судового рішення у справі. Ч. 2 цієї статті передбачає, що суд може зменшити розмір судового збору або звільнити від його сплати на підставі, зазначеній у ч. 1 цієї статті.

У той же час, слід відмітити, що система захисту Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 року сформувала механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб і не може використовуватись для захисту прав, свобод та інтересів суб'єктів владних повноважень як заявників проти держави.

Відповідно до пп. 1 п. 3 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про судовий збір», за подання до адміністративного суду адміністративного позову майнового характеру, який подано суб'єктом владних повноважень, юридичною особою судовий збір сплачується у розмірі 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру мінімальної заробітної плати; фізичною особою або фізичною особою-підприємцем – 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 5 розмірів мінімальної заробітної плати.

За подання до адміністративного суду адміністративного позову немайнового характеру, який подано суб'єктом владних повноважень, юридичною особою або фізичною особою-підприємцем сплачується 1 розмір мінімальної заробітної плати, фізичною особою – 0,4 розміру мінімальної заробітної плати [257].

Найбільш жвавим є обговорення тлумачення поняття майнових і немайнових вимог – з метою визначення розміру судового збору при поданні адміністративного позову. Майновими є вимоги, для яких визначено ціну позову. Однак, КАС України, на відміну від Цивільного процесуального кодексу України та Господарського процесуального кодексу України, не містить поняття встановлення ціни позову для різних видів позовів, що подаються до адміністративного суду.

Наприклад, судова практика складається таким чином, що орган державної податкової інспекції у справах про стягнення податкового боргу зобов'язаний сплатити судовий збір за ставкою, передбаченою для майнового спору.

Відповідно до позовних заяв немайнового характеру, необхідно відносити вимоги, які не підлягають вартісній оцінці. Крім того, при зверненні до суду із заявою про відстрочення або розстрочення сплати судового збору, особа повинна додати до такого клопотання відповідні докази на підтвердження інформації щодо відсутності відповідних коштів (чи то бюджетних коштів) для сплати судового збору. У той же час, відсутність

таких доказів чи надання їх у недостатньому обсязі є підставою для відмови в задоволенні заяви про відстрочення або розстрочення сплати судового збору [257].

Сформульована позиція, що обмежене фінансування бюджетної установи не є підставою для її звільнення від сплати судового збору, а також підставою для відстрочення сплати судового збору.

Таким чином, сформувалась практика, за якої суд у задоволенні клопотання про відстрочення сплати судового збору за подання до адміністративного суду позовної заяви про стягнення податкового боргу – відмовляє [333; 234].

Особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, видворення.

Особливості правового статусу іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України встановлюється положеннями спеціального Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року за № 3773-VI.

У ч. 6 ст. 6 КАС України встановлено, що іноземці, особи без громадянства та іноземні юридичні особи користуються в Україні таким самим правом на судовий захист, що і громадяни та юридичні особи України.

Правовий статус іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України встановлюється положеннями спеціального Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 року за № 3773-VI [252].

Суттєво порядок розгляду справ адміністративної юрисдикції щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України змінювався декілька раз – Законом України від 16 жовтня 2012 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без

громадянства» за № 5459-VI [253], Законом України «Про внесення змін до КАС України щодо розгляду судами позовів про примусове видворення або щодо затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства або забезпечення передачі іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію» від 04.02.2016 р. [241] та Законом України від 19.05.2016 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції» [240].

Проблематика застосування положень чинного законодавства України під час розгляду адміністративних справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства у практичній діяльності суддів адміністративних судів України не викликає сумнівів та призводить до зацікавленості не тільки серед суддів, працівників суду, а також службових осіб уповноважених органів державної влади.

Відповідно до ст. 18 КАС України, адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам. Хоча до 2012 року ця категорія спорів належала до юрисдикції окружних адміністративних судів.

Згідно з п. 6 ст. 18 КАС України, місцевим загальним судам підсудні адміністративні справи щодо:

- примусового повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства;
- примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі України;
- затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому

видворенню за межі України;

– продовження строку затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства, які підлягають примусовому видворенню за межі України;

– затримання іноземців та осіб без громадянства до вирішення питання про визнання їх біженцями або особами, які потребують додаткового захисту в Україні [240; 241].

Особливості провадження у справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства визначаються у положеннях ст. 183-7 КАС України. Слід зазначити, що за останні роки редакція цієї статті зазнавала постійних змін. Останні зміни до цієї статті були внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції» від 19.05.2016 року. Головними новелами цього закону було запровадження інституту поруки та застави і, відповідно, врегулювання цієї процедури.

У разі наявності обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства, стосовно якого подано адміністративний позов про примусове видворення, не має документа, що дає право на виїзд з України, ухилятиметься від виконання рішення про його примусове видворення, перешкоджатиме проведенню процедури видворення або якщо існує ризик його втечі, адміністративний суд, визначений ч. 2 ст. 183-7 КАС України, за клопотанням органу (підрозділу), який подав такий позов, може прийняти одне з таких рішень:

- 1) взяти особу на поруки підприємства, установи чи організації;
- 2) зобов'язати іноземця або особу без громадянства внести заставу;
- 3) затримати іноземця або особу без громадянства з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Також слід зазначити, що застава чи взяття іноземця на поруки не застосовуються у разі, якщо:

1) до іноземця чи особи без громадянства заходи поруки чи застави раніше застосовувалися;

2) якщо є достатні дані вважати, що іноземець чи особа без громадянства причетні до підготовки та (або) вчинення терористичної діяльності;

3) до прийняття рішення за заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, вчинили порушення законодавства України з прикордонних питань та про правовий статус іноземців до завершення цієї процедури.

Цікавими є положення ч. 3 ст. 183-7 КАС України, які встановлюють як обов'язки іноземця щодо дотримання правил застави чи поруки, так і обов'язки суду ці правила йому роз'яснити, а саме:

1) прибувати до визначеної службової особи з установленою судом періодичністю;

2) не відлучатися з населеного пункту, в якому іноземець або особа без громадянства тимчасово перебуває, без дозволу визначеної службової особи;

3) невідкладно повідомляти визначену службову особу про зміну свого місця проживання.

Ці правила судом роз'яснюються іноземцю чи особі без громадянства у письмовій формі під час судового засідання. Також, іноземець чи особа без громадянства мають бути поінформовані про наслідки невиконання вимог ч. 3 ст. 183-7 КАС України. Хоча у КАС України чітко не вказано, хто має інформувати іноземця чи особу без громадянства про такі наслідки. Однак, як це впливає зі змісту вимог ч. 3 ст. 183-7 КАС України, це має здійснювати суд.

У ч. 6 ст. 183-7 КАС України визначено, що за невиконання зобов'язань, покладених судом відповідно до ч. 4 ст. 183-7 КАС України, поручитель несе передбачену законом відповідальність. Вважаємо, що

інформування поручителя за невиконання зобов'язань, визначених у ч. 4 ст. 183-7 КАС України, має здійснювати також суд.

Частинами 4 та 5 ст. 183-7 КАС України визначаються обов'язки особи, яка взяла іноземця чи особу без громадянства на поруки, а також яка внесла заставу.

Взяття на поруки може полягати у наданні уповноваженими особами підприємств, установ чи організацій, які суд вважає такими, що заслуговують на особливу довіру (поручителями), письмового зобов'язання про те, що вони поручаються за виконання іноземцем або особою без громадянства покладених на нього обов'язків відповідно до ч. 3 цієї статті і зобов'язуються, за потреби, доставити його до суду чи органу (підрозділу), який подав позов.

Внесення застави полягає у внесенні іноземцем, особою без громадянства або іншою фізичною чи юридичною особою (заставадавцем) коштів у грошовій одиниці України на спеціальний рахунок, визначений у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. Слід зазначити, що заставадавцем не може бути юридична особа державної або комунальної власності чи така, що фінансується з державного чи місцевих бюджетів, або у статутному капіталі якої є частка державної, комунальної власності, або яка належить суб'єкту господарювання, що є у державній або комунальній власності.

Розмір застави визначається судом з урахуванням майнового та сімейного стану іноземця або особи без громадянства у межах від п'ятдесяти до ста розмірів мінімальної заробітної плати та вноситься на рахунок протягом п'яти робочих днів з дня прийняття судом рішення про внесення застави. До цього моменту за рішенням суду особа утримується у спеціально обладнаному для цих цілей приміщенні органу (підрозділу) охорони державного кордону чи органу Служби безпеки України, який її затримав, або в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні, та звільняється з нього у день надання

позивачу документів, які підтверджують факт внесення застави.

У разі, якщо заставодавець в установлений строк не вніс заставу, за клопотанням відповідного органу (підрозділу) адміністративний суд невідкладно ухвалює без участі іноземця або особи без громадянства рішення про його затримання з поміщенням до пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні. На час винесення такої ухвали особа продовжує утримуватися у спеціально обладнаному для цих цілей приміщенні органу (підрозділу) охорони державного кордону чи органу Служби безпеки України, який її затримав, або в пункті тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні.

Положеннями ст. 183-7 КАС України також врегульовано особливі процесуальні строки розгляду досліджуваної нами категорії адміністративних справ. Так, адміністративні справи, передбачені ст. 183-7 КАС України, розглядаються судом у день подання відповідного клопотання чи позовної заяви, крім справ щодо примусового видворення та оскарження рішень про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну, які суд розглядає у п'ятиденний строк з дня подання позовної заяви. Копії судових рішень у визначених цією статтею адміністративних справах повинні невідкладно видаватися особам, які брали участь у цій справі.

Рішення суду про примусове видворення також може бути оскаржене в апеляційному порядку. Строк оскарження, згідно з положеннями ч. 10 ст. 183-7 КАС України, становить п'ять днів. Оскарження рішення не зупиняє його негайного виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

У справах за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства судові рішення набирають законної сили після закінчення строку апеляційного оскарження, а в разі їх оскарження – з моменту проголошення судового рішення суду апеляційної

інстанції. Судові рішення (постанови, ухвали) першої інстанції після їх перегляду в апеляційному порядку та судові рішення апеляційної інстанції, прийняті за результатами розгляду апеляційної скарги, можуть бути оскаржені в касаційному порядку.

Варто також звернути увагу на те, що за подання до адміністративного суду позовних заяв та апеляційних скарг у справах, передбачених ст. 183-7 КАС України, судовий збір не сплачується.

Крім того, справи за адміністративними позовами з приводу затримання та видворення іноземців та осіб без громадянства розглядаються судом за обов'язкової участі сторін (ч. 8 ст. 183-7 КАС України).

У випадках, коли відповідач (іноземець чи особа без громадянства) звернулася до суду із заявою щодо розгляду справи без їх участі, така заява має бути всебічно вивчена та досліджена судом із з'ясуванням обставин її подання, встановленням факту володіння особою українською чи російською мовою для її написання тощо.

Також передбачено, що суд за заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи може ухвалою в порядку письмового провадження, або зазначивши про це в постанові, звернути до негайного виконання постанову про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства. Зауважимо, що раніше негайному виконанню підлягали постанови суду про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства в частині затримання. Нововведення торкнулись і Закону України «Про Службу безпеки України». Так, доповнено перелік повноважень цього відомства приймати рішення про заборону в'їзду в Україну іноземцю або особі без громадянства; скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України; примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну [287].

Крім цього, внесено зміни до Закону України «Про Державну прикордонну службу України», згідно з якими прикордонники отримали

право прийняття рішень про примусове повернення в країну походження або третю країну іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора про підстави прийняття такого рішення. Зауважимо, що раніше працівники прикордонної служби у взаємодії з органами внутрішніх справ та СБУ мали право приймати рішення про видворення затриманих у вищезазначених місцях іноземців та осіб без громадянства, а також видворяти цих осіб; право прийняття рішень про розміщення іноземців та осіб без громадянства, затриманих у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурора; право виконання рішень адміністративного суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, затриманих в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України [287].

Основні питання видворення іноземців та осіб без громадянства висвітлені у постанові Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні», зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 року № 3 від 16 березня 2012 року № 3, проте, у зв'язку з передачею цієї категорії справ до інших адміністративних судів першої інстанції (від окружних адміністративних судів до місцевих загальних судів як адміністративних судів) важливо зупинитись на окремих питаннях

правозастосовної практики у цій категорії справ.

Серед джерел права адміністративного судочинства України, які можуть застосовуватись під час розгляду справ за адміністративними позовами з приводу видворення іноземців та осіб без громадянства щодо добровільного повернення, примусового повернення, примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та щодо їх перебування в Україні необхідно зазначити:

– положення Конституції України;

– чинних міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, серед яких: Статут Організації Об'єднаних Націй 1945 року, Конвенція про статус біженців 1951 року та Протокол щодо статусу біженців 1967 року, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права 1966 року, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 1984 року, Конвенція про права дитини від 20 листопада 1989 року, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року та Протокол до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1952 року, Протокол № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, який гарантує деякі права і свободи, не передбачені в Конвенції та у Першому протоколі до неї, Протокол № 7 до Конвенції про захист прав і основоположних свобод, Європейська конвенція про видачу правопорушників 1957 року, Європейська Конвенція про здійснення прав дітей 1996 року, Конвенція Ради Європи про заходи щодо протидії торгівлі людьми, міжнародні договори України про видачу правопорушників, правову допомогу в кримінальних справах та реадмісію осіб [325];

– закони України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про громадянство України», «Про імміграцію», «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», «Про протидію торгівлі людьми» [325];

- Концепція державної міграційної політики, схвалена Указом Президента України від 30 травня 2011 року № 622/2011;
- постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні» від 17.07.2003 № 1110;
- наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Правил розгляду заяв та оформлення документів, необхідних для вирішення питання про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, втрату і позбавлення статусу біженця та додаткового захисту і скасування рішення про визнання особи біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту» від 7.09.2011 № 649 та інші нормативно-правові акти, видані на їх виконання;
- окреме місце займають роз'яснення, листи, рекомендації та постанови Вищого адміністративного суду України.

Відповідно до положень ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV, суди також повинні застосовувати практику ЄСПЛ як джерело права [236] та ураховувати положення ч. 2 ст. 8 КАС України щодо застосування принципу верховенства права.

За правовою природою інститут видворення за межі України є заходом припинення протиправної поведінки іноземців і осіб без громадянства, а не адміністративним стягненням; з аналізу її приписів вбачається, що застосування такого стягнення можливо у випадках, передбачених законами України за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Відповідно до Конституції України, іноземці та особи без громадянства, які на законних підставах перебувають в Україні, наділені такими ж правами та обов'язками, як і громадяни України.

Ч. 1 ст. 26 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» передбачено, що іноземець або особа без громадянства

можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення.

Позовні заяви центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органів охорони державного кордону або органів Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства і затримання їх у зв'язку з таким видворенням, подаються до місцевого загального суду як адміністративного за місцезнаходженням відповідного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, органу охорони державного кордону або органу Служби безпеки України або за місцезнаходженням пункту тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України (ч. 1 ст. 183-7 КАС України) [142].

Варто також звернути увагу на особливості судової практики, що склалася при розгляді спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та

спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні.

Законодавством України передбачені різні типи документів, які можуть посвідчувати особу іноземця чи особу без громадянства. Так, документами, що засвідчують законність перебування іноземця, особи без громадянства на території України, можуть бути:

1) посвідчення про постійне проживання та посвідчення про тимчасове проживання (ст. 5 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»);

2) довідка, що підтверджує факт звернення за встановленням статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми, та довідка про встановлення статусу особи, яка постраждала від торгівлі людьми (ст.ст. 14 та 16 Закону України «Про протидію торгівлі людьми»).

Відсутність документального підтвердження місця проживання таких осіб не є підставою для залишення без руху позовної заяви (ст. 106 КАС України) та підставою для повернення позовної заяви за непідсудністю (п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України). Якщо після відкриття провадження у справі з'ясується, що особа не проживає у вказаному нею місці, суд вирішує питання про передачу справи за підсудністю відповідно до ст. 22 КАС України.

При цьому, необхідно враховувати, що примусове видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюється дія заборони Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» та Закону України «Про протидію торгівлі людьми», це питання суд повинен з'ясувати під час розгляду справи [259].

Відповідачем в адміністративних справах щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового захисту, особи, яка постраждала від торгівлі людьми, а також у справах щодо добровільного повернення, примусового повернення іноземця чи особи без громадянства з України та їх перебування

в Україні можуть бути іноземець та особа без громадянства, незалежно від законності їх прибуття та перебування на території України [259].

Адміністративна процесуальна правоздатність та дієздатність іноземця та особи без громадянства в Україні визначається ч 1, 2 ст. 48 КАС України [259].

Представництво неповнолітніх іноземця та особи без громадянства у таких справах здійснюється за правилами, встановленими ст.ст. 56-61 КАС України. Водночас, слід ураховувати, що, відповідно до ч. 7 ст. 29 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», органи опіки та піклування є законними представниками дітей, розлучених із сім'ями [259].

У разі, якщо іноземець чи особа без громадянства не розуміє державної мови, то вказані документи надсилаються суб'єктом владних повноважень таким особам мовою, яку вони розуміють. Якщо іноземець чи особа без громадянства не володіє державною мовою і не спроможна оплатити послуги перекладача, то суди зобов'язані забезпечити такій особі перекладача [259].

З метою уникнення випадку, відповідно до якого перекладач може допустити помилку у перекладі, важливо більш докладно вивчити документи, які підтверджують його фаховість, а також практичне володіння мовою, що можливо встановити з реакції відповідача (іноземця, особи без громадянства), адже бувають випадки у процесі, що відповідач не розуміє мову перекладу.

Одночасно може виникнути питання і щодо перекладу процесуальних документів суду – це питання повинно бути з'ясоване у судовому засіданні [96, с. 20]. Задля уникнення випадку, за якого перекладач може допустити помилки у перекладі важливо більш докладно вивчити документи, які підтверджують його фаховість, а також практичне володіння мовою, що можливо встановити з реакції відповідача (іноземця, особи без громадянства), адже бувають випадки у процесі, що відповідач не розуміє мову перекладу [118, с. 92].

Також, однією із особливостей розгляду досліджуваної категорії адміністративних справ за участю іноземця чи особи без громадянства є те, що суд зобов'язаний забезпечити та надати перекладача такій особі, у випадку, якщо іноземець чи особа без громадянства не може оплатити його послуги.

Слід також зазначити, що, згідно зі ст. 92 КАС України, витрати, пов'язані із залученням перекладача, несе сторона, яка заявила таке клопотання. У той же час, якщо перекладач залучається за ініціативою суду або у разі, якщо іноземець чи особа без громадянства звільняються від сплати судового збору, такі витрати компенсуються за рахунок Державного бюджету України. Механізм виплат здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 27.04.2006 № 590 «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних та адміністративних справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави».

Якщо у справі бере участь перекладач, судами застосовуються правила ч. 1 ст. 125 КАС України: головуєчий у судовому засіданні роз'яснює перекладачеві його права та обов'язки, встановлені ст. 68 КАС України, і попереджає його під розписку про кримінальну відповідальність за завідомо неправильний переклад і за відмову без поважних причин від виконання покладених на нього обов'язків у суді та приводить його до присяги. Присяга проголошується усно, текст присяги підписується перекладачем та приєднується до справи [259].

Слід ураховувати, що, у разі порушення ними вимог, установлених ст. 125 КАС України (нероз'яснення перекладачеві його прав і обов'язків, непопередження його про кримінальну відповідальність, неприведення до присяги), якщо перекладач допустив помилки у перекладі і ці помилки вплинули на реалізацію особами, які беруть участь у справі, їх прав та обов'язків, чи призвели до неправильного встановлення обставин у справі, можуть мати наслідком скасування судового рішення за наслідками розгляду справи в суді вищої інстанції [242].

З метою уникнення випадку, за якого перекладач може допустити помилки у перекладі, важливо більш докладно вивчити документи, які підтверджують його фаховість, а також практичне володіння мовою, що можливо встановити з реакції відповідача (іноземця, особи без громадянства), адже бувають випадки у процесі, що відповідач не розуміє мову перекладу.

Відповідно до положень ч. 4 ст. 107 КАС України, питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду.

Однак, слід пам'ятати, що відповідно до ч. 9 ст. 183-7 КАС України, адміністративні справи, передбачені ст. 183-7 КАС України, розглядаються судом у день подання відповідного клопотання чи позовної заяви, крім справ щодо примусового видворення та оскарження рішень про примусове повернення іноземця або особи без громадянства в країну походження або третю країну, які суд розглядає у п'ятиденний строк з дня подання позовної заяви.

КАС України передбачає особливості розгляду справ названої категорії у частині скорочення строків їх розгляду.

Таким чином, питання відкриття провадження у цій категорії справ доцільно вирішувати невідкладно, у тому числі з метою забезпечення дотримання 5-денного строку розгляду цієї категорії справ.

При розгляді досліджуваної категорії публічно-правових суди мають звертати увагу на наступне.

Рішення про примусове видворення повинно прийматися після того, як органи влади розглянули всю належну інформацію, яка їм доступна, та переконалися, що виконання рішення про примусове видворення не буде означати для іноземця чи особи без громадянства реальної загрози бути страченим або підданим катуванню, нелюдському або принизливому поводженню чи покаранню, бути вбитим або підданим нелюдському чи принизливому поводженню з боку недержавних суб'єктів, якщо влада країни,

куди вони видворяються, партії чи організації, які контролюють цю державу або значну територію цієї держави, включаючи міжнародні організації, не можуть чи не бажають забезпечувати належний та ефективний захист, або наражатиметься на небезпеку внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини, або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя; де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки, чи виникнення інших ситуацій, які б могли, відповідно до міжнародного права або національного законодавства, бути підставою для надання міжнародного захисту [58].

З ч. 1 ст. 30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» випливає, що примусовому видворенню іноземця чи особи без громадянства передують дві обставини: 1) прийняття рішення відповідним компетентним органом про примусове видворення; 2) ухилення від виїзду після прийняття рішення про повернення або наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилитимуться від виконання такого рішення; 3) винятком є випадки затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави. Тобто, обов'язковим є попереднє прийняття вказаними органами рішення про примусове повернення, ухилення від виїзду та застосування штрафу за такий проступок [58].

Також, необхідно звернути увагу на особливості застосування джерел.

Під час вирішення питання про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства, суду варто враховувати, що особа в будь-якому разі не підлягає видворенню, якщо підпадає під захист ст. 3 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод або ст. 31 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», відповідно до якої

іноземець або особа без громадянства не можуть бути примусово повернуті чи примусово видворені або видані чи передані до країн:

– де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань;

– де їм загрожує смертна кара або страта, катування, жорстоке, нелюдське або таке, що принижує гідність, поводження чи покарання;

– де їх життю або здоров'ю, безпеці або свободі загрожує небезпека внаслідок загальнопоширеного насильства в ситуаціях міжнародного або внутрішнього збройного конфлікту чи систематичного порушення прав людини або природного чи техногенного лиха, або відсутності медичного лікування чи догляду, який забезпечує життя;

– де їм загрожує видворення або примусове повернення до країн, де можуть виникнути зазначені випадки.

Усі перелічені обставини повинні бути з'ясовані у судовому засіданні та бути відображені у судовому рішенні [118, с. 93].

Примусове видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких персонально поширюються окремі положення та заборони законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про протидію торгівлі людьми».

Таким чином, під час примусового видворення першочергово постає питання покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах, умовах масової міграції.

Необхідно уникати випадків допущення помилки у перекладі внаслідок нефаховості перекладача та її своєчасного виявлення.

Дослідженням практики встановлено, що найчастіше у справах цієї категорії до суду зверталися органи внутрішніх справ (до 15.11.2012 року) [313].

Крім підстав, за яких до іноземців може бути застосовано видворення,

визначених виключно у Законі України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», можна виділити підстави, встановлені зазначеним Законом та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Такими підставами є порушення іноземцями та особами без громадянства встановленого порядку перебування в Україні, тобто проживання без документів на право проживання в Україні або проживання за недійсними документами, недотримання встановленого порядку реєстрації або пересування і вибору місця проживання, працевлаштування, ухилення від виїзду після закінчення терміну перебування, а також за недотримання правил транзитного проїзду через територію України [58].

Слід акцентувати увагу на тому, що, відповідно до Конвенції про права дитини від 20 листопада 1989 року, в усіх діях щодо дітей, незалежно від того, здійснюються вони державними чи приватними установами, що займаються питаннями соціального забезпечення, судами, адміністративними чи законодавчими органами, першочергова увага приділяється якнайкращому забезпеченню інтересів дитини [58].

При цьому, з метою забезпечення прав неповнолітніх дітей до участі у справі щодо видворення також неповнолітнього, необхідно залучати третю особу – орган опіки та піклування.

Відповідно до п. 5 ч. 2 ст. 256 КАС України, суд, який прийняв постанову за заявою осіб, які беруть участь у справі, або з власної ініціативи може звернути до негайного виконання постанову, про примусове видворення іноземця чи особи без громадянства. Проте, положення ч. 10 ст. 183-7 встановлюють, що оскарження рішення не зупиняє його негайного виконання, а також не перешкоджає подальшому розгляду справи.

Не завжди судовий розгляд спорів за позовом суб'єкта владних повноважень щодо примусового видворення з України іноземців або осіб без громадянства завершується винесенням постанови.

У справі № 2а/0470/6630/11 провадження у справі закрито через відмову позивача від позову [335]. У справі № 2а/0470/8620/11 за

клопотанням представника позивача позовної заяви залишена без розгляду [336].

Важливе питання у судовій практиці адміністративних судів також займає питання захисту прав інвалідів [82].

З часів проголошення незалежності в Україні розбудовується суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава.

Саме у соціальній державі людина визнається найвищою соціальною цінністю, така держава надає соціальну допомогу найбільш незахищеним верствам населення, особам, які не можуть подбати за себе власноруч та потребують допомоги, гарантується працевлаштування з метою забезпечення кожному належного та відповідного рівня життя.

Інколи ми не звертаємо уваги на той факт, що у кожному суспільстві існує група людей з обмеженими фізичними можливостями, які потребують справедливого соціального захисту і створення таких умов життя, щоб успішно інтегруватися у суспільстві, жити та працювати.

Найбільш важливими постають питання фінансування загальнодержавних програм та інших заходів соціального захисту соціально-трудової та медичної реабілітації інвалідів і залучення їх до суспільно-корисної діяльності та збір коштів від підприємств (об'єднань), установ, організацій на створення робочих місць для працевлаштування інвалідів.

У діяльності адміністративних судів в Україні сформувалась певна практика розгляду такої категорії справ як стягнення адміністративно-господарських санкцій за невиконання нормативу по працевлаштуванню інвалідів, і це питання постійно обговорюється у колах не тільки науковців, але й юристів-практиків.

Серед вітчизняних науковців та практиків, які досліджували проблематику застосування та стягнення адміністративно-господарських санкцій та недотримання прав інвалідів, необхідно зазначити Бандурку О. М., Бевзенко В. М., Монаєнко А. О., Перепелюка В. Г., Петришина О. В., Атманову Ю. Є., Савченко Л. А., Смоковича М. І. та інших.

У ст. 43 Конституції України зазначено, що кожен має право на працю, що включає можливість заробляти собі на життя працею, яку він вільно обирає або на яку вільно погоджується.

Згідно з положеннями ч. 8 ст. 69 Господарського кодексу України підприємство з правом найму робочої сили забезпечує визначену відповідно до закону кількість робочих місць для працевлаштування неповнолітніх, інвалідів, інших категорій громадян, які потребують соціального захисту. Відповідальність підприємства за невиконання даної вимоги встановлюється законом [45].

При опрацюванні цієї проблематики слід звернути увагу, що згідно положень ст. 2 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» (далі – Закон № 875-ХІІ), інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист [251].

Законодавство дозволяє використовувати працю інвалідів. Крім того, інвалідам на рівні закону забезпечується право працювати на підприємствах, в установах, організаціях, а також займатися підприємницькою та іншою трудовою діяльністю, яка не заборонена законом. При цьому, головне – не група інвалідності, а відсутність медичних протипоказань.

Адже законодавець визначає, що соціальний захист інвалідів є складовою діяльності держави щодо забезпечення прав і можливостей інвалідів нарівні з іншими громадянами та полягає у наданні пенсії, державної допомоги, компенсаційних та інших виплат, пільг, соціальних послуг, здійсненні реабілітаційних заходів, встановленні опіки (піклування) або забезпеченні стороннього догляду.

Слід зазначити, що постійно виникає питання фінансового забезпечення заходів щодо соціальної захищеності інвалідів і дітей-інвалідів, які здійснюються за рахунок коштів державного бюджету, в тому числі

Фонду соціального захисту інвалідів.

З метою реалізації творчих і виробничих здібностей інвалідів та з урахуванням індивідуальних програм реабілітації, їм забезпечується право працювати на підприємствах, в установах, організаціях, а також займатися підприємницькою та іншою трудовою діяльністю, яка не заборонена законом [251].

Згідно з ч. 3 ст. 18 Закону № 875-ХІІ, підприємства, установи, організації, фізичні особи, які використовують найману працю, зобов'язані виділяти та створювати робочі місця для працевлаштування інвалідів, у тому числі спеціальні робочі місця, створювати для них умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації і забезпечувати інші соціально-економічні гарантії, передбачені чинним законодавством, надавати державній службі зайнятості інформацію, необхідну для організації працевлаштування інвалідів, і звітувати Фонду про зайнятість та працевлаштування інвалідів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Таким чином, у вищезгаданому Законі вказано саме на обов'язок виділення та створення робочого місця, а також зазначено про обов'язок звітування Фонду.

За змістом ст. 19 Закону № 875-ХІІ, для підприємств, установ, організацій встановлюється норматив робочих місць для забезпечення працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків від загальної чисельності працюючих (середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік).

Ч. 1 ст. 20 Закону № 875-ХІІ встановлено, що підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, де середньооблікова чисельність працюючих інвалідів менша, ніж встановлено нормативом, передбаченим ст. 19 цього Закону, щороку сплачують відповідним відділенням Фонду адміністративно-господарські санкції, сума

яких визначається в розмірі середньої річної заробітної плати на відповідному підприємстві, установі, організації, у тому числі підприємстві, організації громадських організацій інвалідів, фізичної особи, які використовують найману працю, за кожне робоче місце, призначене для працевлаштування інваліда і не зайняте інвалідом.

У той же час, постає питання, з якою метою створюються ці робочі місця, необхідно визначити предмет та їх юридичну природу.

Якщо положеннями ч. 3 ст. 18 Закону № 875-ХІІ чітко встановлено, що підприємства, установи, організації, фізичні особи, які використовують найману працю, зобов'язані виділяти та створювати робочі місця для працевлаштування інвалідів, у тому числі спеціальні робочі місця, створювати для них умови праці з урахуванням індивідуальних програм реабілітації, то можна зробити висновок, що підприємство повинно здійснити ряд дій щодо виділення та створення робочих місць для інвалідів. Адже остаточна мета – це працевлаштування інваліда, людини з обмеженими можливостями та його соціалізація.

Таким чином, законом гарантовано виділення та створення робочих місць для працевлаштування осіб зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження їх життєдіяльності, внаслідок чого держава створює умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечення їх соціального захисту через працевлаштування таких інвалідів.

Можливо зробити висновок, що особам гарантується створення відповідних робочих місць на підприємстві і підприємство зобов'язано створити саме такі робочі місця, на яких ці інваліди змогли б працювати.

У ст. 17 Закону № 875-ХІІ чітко зазначено, що підприємства, установи і організації за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів або за рішенням місцевої ради за рахунок власних коштів, у разі необхідності, створюють спеціальні робочі місця для працевлаштування інвалідів, здійснюючи для цього адаптацію основного і додаткового обладнання,

технічного оснащення і пристосування тощо з урахуванням обмежених можливостей інваліда.

Одночасно постає питання щодо виконання положень ст. 18 Закону № 875-ХІІ та існування досконалих механізмів захисту прав інвалідів.

Для підприємств, установ, організацій, у тому числі підприємств, організацій громадських організацій інвалідів, фізичних осіб, які використовують найману працю, установлюється норматив робочих місць для працевлаштування інвалідів у розмірі чотирьох відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за рік, а якщо працює від 8 до 25 осіб, – у кількості одного робочого місця [251].

Підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, самостійно розраховують кількість робочих місць для працевлаштування інвалідів відповідно до нормативу, встановленого ч. 1 цієї статті, і забезпечують працевлаштування інвалідів [251].

Підприємства, установи, організації, у тому числі підприємства, організації громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, самостійно здійснюють працевлаштування інвалідів у рахунок нормативів робочих місць, виходячи з вимог ст. 18 цього Закону [251].

Виконанням нормативу робочих місць у кількості, визначеній згідно з ч. 1 цієї статті, вважається працевлаштування підприємством, установою, організацією, та підприємством, організацією громадських організацій інвалідів, фізичною особою, яка використовує найману працю, інвалідів, для яких це місце роботи є основним [251].

Керівники підприємств, установ, організацій, громадських організацій інвалідів, фізичні особи, які використовують найману працю, у разі незабезпечення виконання нормативів робочих місць для працевлаштування інвалідів, неподання Фонду соціального захисту інвалідів звіту про

зайнятість та працевлаштування інвалідів несуть відповідальність у встановленому законом порядку [251].

Стосовно тлумачення та застосування положень статей 19, 20 Закону № 875-ХІІ сформована певна судова практика.

Під час розгляду справ про стягнення чи скасування рішення про накладення адміністративно-господарських санкцій, суди можуть досліджувати питання чи надавав відповідач пропозиції стосовно кількості робочих місць, чи приймали участь у визначенні нормативу громадські організації інвалідів, за участю обласного відділення Фонду України соціального захисту інвалідів, чи робилося це на підставі пропозицій центральних органів соціального захисту населення України, чи надавало підприємство відповідні оголошення до газети стосовно створення вакансій для інвалідів, чи інваліди звертались до підприємства для працевлаштування.

Відповідно до ч. 1 ст. 218 Господарського кодексу України, підставою господарсько-правової відповідальності учасника господарських відносин є вчинене ним правопорушення у сфері господарювання.

Ч. 2 зазначеної статті встановлено, що учасник господарських відносин відповідає за невиконання або неналежне виконання господарського зобов'язання чи порушення правил здійснення господарської діяльності, якщо не доведе, що ним вжито усіх залежних від нього заходів для недопущення господарського правопорушення.

Ст. 238 Господарського кодексу України передбачено, що за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Таким чином, адміністративно-господарські санкції можуть бути

застосовані за порушення правил, встановлених законодавчими актами, а також, якщо не приймалися заходи, спрямовані на недопущення порушення.

Адміністративно-господарські санкції за нестворення робочого місця інваліда не можна ототожнювати з податками і зборами (обов'язковими платежами) до Фонду соціального захисту інвалідів.

Оскільки адміністративно-господарська санкція – це грошове зобов'язання, альтернативне зобов'язанню самостійно здійснити працевлаштування інвалідів, відповідно до Закону, сплачується у порядку і розмірах, передбачених Законом.

У рішеннях Верховного Суду України зазначена позиція, що обов'язок підприємства зі створення робочих місць для інвалідів не супроводжується його обов'язком безпосередньо займатися пошуком інвалідів для їх працевлаштування [269].

Згідно положень ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів», висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду України, враховуються іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів [260].

Таким чином, сформульовано висновок, що обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів не супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця. Щоб уникнути адміністративно-господарських санкцій необхідно створити робочі місця, відповідно до вимог Закону, своєчасно надати звіт до відділення Фонду соціального захисту інвалідів та надати пропозиції стосовно кількості робочих місць [251].

Згідно з положеннями ч. 3 ст. 18 Закону, підприємства, установи, організації, фізичні особи, які використовують найману працю, зобов'язані виділяти та створювати робочі місця для працевлаштування інвалідів, у тому числі, спеціальні робочі місця, створювати для них умови праці з

урахуванням індивідуальних програм реабілітації і забезпечувати інші соціально-економічні гарантії, передбачені чинним законодавством, надавати державній службі зайнятості інформацію, необхідну для організації працевлаштування інвалідів, і звітувати Фонду соціального захисту інвалідів про зайнятість та працевлаштування інвалідів у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Виконання нормативу робочих місць для інвалідів підприємствами, установами, організаціями в розумінні цього Закону буде вважатися виконання вимог цими підприємствами, організаціями, установами щодо можливості працевлаштування інвалідів. А інваліди, з метою реалізації свого права на працевлаштування та оплачувану роботу, мають самостійно звертатися до підприємств, установ та організацій чи до Державної служби зайнятості.

Однак, інвалід може і не знати, які саме трудові місця на виконання нормативу підготувало відповідне підприємство і чи може він там працювати.

Норматив робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, порядок його встановлення визначаються виключно Законом. Якщо іншими законами встановлюються нормативи робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, або порядок їх встановлення, відмінні від зазначених у цьому Законі, застосовуються положення цього Закону [251].

Цією нормою законодавець визначив пріоритет застосування положень спеціального Закону № 875-ХІІ, щодо нормативів робочих місць, однак тлумачення його положень та судова практика вказує на особливості дії положень статей 19, 20 Закону № 875-ХІІ.

Таким чином, сформована позиція, що обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів не супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця, а обов'язок працевлаштування покладений виключно на органи зайнятості населення, однак тоді виникає питання, для чого було створено це робоче

місце та у який спосіб можуть бути захищені права інваліда. Адже норматив робочих місць, виходячи з положень Закону № 875-ХІІ, створюється для забезпечення прав інвалідів, а не задля формального створення робочих місць.

Обов'язок підприємства зі створення робочих місць та працевлаштування має мати наслідком інформування інвалідів про таке створення робочих місць, крім того, робочі місця для інвалідів повинні створюватись відповідно до потреб таких інвалідів.

Практика застосування положень Закону № 875-ХІІ з боку підприємств починає зводитись до обставин та ситуацій щодо працевлаштування інваліда, чи повідомлення органів працевлаштування про наявність вакантних місць для інвалідів і, як наслідок, несплати адміністративно-господарських санкцій. Ймовірно, що виникає ситуація, коли підприємства, які повинні створювати робочі місця для інвалідів та працевлаштовувати їх, просто створюють робочі місця для інвалідів, але не працевлаштовують осіб з інвалідністю на такі місця.

Підприємства не працевлаштовують інвалідів на ринку праці та зменшуються доходи до Державного бюджету, які можуть бути спрямовані на соціальний захист інвалідів.

Адже питання безпосереднього працевлаштування інвалідів залишається не вирішеним, як і питання професійної реабілітації та зайнятості інвалідів шляхом надання дотацій та безповоротної фінансової допомоги на створення робочих місць для працевлаштування інвалідів підприємствам, які виявляють бажання працевлаштувати інвалідів.

Безпосередньо слід звернути увагу на положення Закону № 875-ХІІ щодо адресності направлення сум адміністративно-господарських санкцій і пені, що надійшли до державного бюджету, та використовуються Фондом соціального захисту інвалідів на:

– фінансування цим Фондом заходів, які здійснюються центральними органами виконавчої влади та підпорядкованими їм установами, у тому числі

спеціалізованими, і підприємствами, організаціями громадських організацій інвалідів щодо соціальної, трудової, фізкультурно-спортивної (за поданням Національного комітету спорту інвалідів України) та професійної реабілітації інвалідів;

– надання підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських організацій інвалідів, фізичним особам, які використовують найману працю, цільової позики (на поворотній основі з терміном повернення до трьох років) на створення робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, у межах коштів, передбачених на зазначені потреби у відповідному році;

– фінансування витрат на професійне навчання інвалідів, у тому числі за направленням державної служби зайнятості, на професійне навчання інвалідів із числа випускників спеціальних загальноосвітніх шкіл (шкіл-інтернатів), загальноосвітніх санаторних шкіл (шкіл-інтернатів), загальноосвітніх навчальних закладів на спеціалізованих робочих місцях підприємств, організацій інвалідів;

– надання фінансової допомоги на здійснення заходів соціальної, трудової, фізкультурно-спортивної (за поданням Національного комітету спорту інвалідів України) та професійної реабілітації інвалідів (відновлення працездатності шляхом забезпечення інваліда технічними реабілітаційними засобами, створення умов для занять фізичною культурою і спортом, оплата навчання та перекваліфікації, створення на робочому місці інваліда належних санітарно-гігієнічних, виробничих і технічних умов згідно з індивідуальною програмою реабілітації інваліда, випуск для інвалідів спеціальної літератури та аудіозаписів для їх професійної підготовки), працевлаштування інвалідів шляхом створення робочих місць, у тому числі спеціальних робочих місць, а також надання фінансової допомоги на технічне оснащення діючих робочих місць для працевлаштування на них інвалідів та на технічне переоснащення виробництва підприємств, організацій громадських організацій інвалідів з метою створення додаткових робочих місць і працевлаштування на них

інвалідів;

– надання підприємствам, установам, організаціям, у тому числі підприємствам, організаціям громадських організацій інвалідів, фізичним особам, які використовують найману працю, дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування інвалідів, зареєстрованих у державній службі зайнятості як безробітні або такі, що шукають роботу. Дотації надаються лише за наявності рішення центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері соціального захисту інвалідів, ветеранів війни;

– на функціонування всеукраїнських, державних, міжрегіональних центрів професійної реабілітації інвалідів і державних центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

Отже, кошти, що мали відраховуватися за рахунок адміністративно-господарських санкцій, є нецільовими коштами на створення робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, а також на здійснення заходів щодо їх соціально-трудової та професійної реабілітації.

Адміністративно-господарські санкції за нестворення робочого місця інваліда неможна ототожнювати з податками і зборами (обов'язковими платежами) до Фонду соціального захисту інвалідів. Оскільки адміністративно-господарська санкція – це грошове зобов'язання, альтернативне зобов'язанню самостійно здійснити працевлаштування інвалідів відповідно до Закону, сплачується у порядку і розмірах, передбачених Законом [190].

З урахуванням вищенаведеного, можна зробити деякі узагальнення та висновки до цього підрозділу.

Аналіз проблем застосування, як джерел права в адміністративному судочинстві, положень КАС України та Податкового кодексу України у справах за зверненням органів Державної податкової служби при здійсненні ними передбачених законом повноважень, на підставі подання таких органів,

дозволив прийти висновку, що КАС України не передбачає можливість одночасного розгляду справи як у порядку позовного, так і в порядку особливого провадження, встановленого ст. 183-3 КАС України. Також, КАС України не передбачає можливості роз'єднання вимог, які підлягають розгляду в порядку різних видів провадження; належного повідомлення про дату, час та місце розгляду подання сторони, до якої застосовуються заходи, передбачені ч. 1 ст. 183-3 КАС України, з метою забезпечення права їх участі у судовому розгляді, адже досить часто засоби зв'язку, які зазначаються заявником у поданні, є недіючими, а строки розгляду справи скорочені. На нашу думку, у проекті нового КАС України ці проблематичні питання мають бути вирішені.

Існування прогалин у законодавстві, яке регулює правовідносини, що пов'язані з розглядом досліджуваної нами категорії публічно-правових спорів, не може бути підставою для відмови судом у правосудді з мотивів неповноти, неясності чи суперечливості законодавства, яке мало б регулювати спірні правовідносини. Цим обумовлюється відповідальність суду за забезпечення доступності до правосуддя, законного та справедливого вирішення публічно-правових спорів, захист конституційних прав та інтересів суб'єктів правовідносин.

Досліджено особливості застосування адміністративними судами, як джерел права, законодавства про судовий збір при розгляді спорів, пов'язаних зі справлянням судового збору. Зміни у законодавстві про судовий збір породили низку питань у судовій практиці. Чимало питань виникає у зв'язку із застосуванням Закону України «Про судовий збір» під час визначення питання: 1) справляння судового збору за зверненнями органів Державної фіскальної служби України з поданням, яке передбачене ст. 183-3 КАС України; 2) справляння судового збору за видачу дубліката виконавчого листа; 3) сплати судового збору особами, звільненими від сплати судового збору під час розгляду справи, за вчинення дій, які безпосередньо не пов'язані з розглядом справи; 4) повернення судового

збору; 5) розгляду заяви про відстрочення або розстрочення сплати судового збору.

Аналіз судової практики застосування адміністративними судами, як джерел права, законодавства про судовий збір, дозволив зробити висновки, що обмежене фінансування бюджетної установи не є підставою для її звільнення від сплати судового збору, а також підставою для відстрочення сплати судового збору. Орган державної податкової інспекції у справах про стягнення податкового боргу зобов'язаний сплатити судовий збір за ставкою, передбаченою для майнового спору.

На підставі аналізу судової практики застосування адміністративними судами, як джерел права, законодавства, яке регулює правовідносини, пов'язані із затриманням та видворенням іноземця та особи без громадянства, обґрунтовано наступні положення, на які важливо звертати увагу при розгляді досліджуваної категорії публічно-правових спорів [96, с. 23]:

- примусове видворення та затримання іноземця та особи без громадянства здійснюється виключно на підставі постанови адміністративного суду;

- адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України підсудні місцевим загальним судам як адміністративним судам першої інстанції;

- примусове видворення не застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких персонально поширюються окремі положення та заборони законів України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про протидію торгівлі людьми»;

- скорочено строк розгляду адміністративних справ щодо видворення (з 1 місяця до невідкладного розгляду з моменту надходження позову чи 5 днів з дня надходження позову). При цьому, продовжують діяти положення

ч. 4 ст. 107 КАС України – питання про відкриття провадження в адміністративній справі суддя вирішує протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви до адміністративного суду;

- необхідно уникати випадків допущення помилки у перекладі внаслідок нефаховості перекладача та її своєчасного виявлення;

- з метою забезпечення прав неповнолітніх дітей при участі у справі щодо видворення також неповнолітнього необхідно залучати третю особу – орган опіки та піклування.

Розглядаючи питання щодо застосування адміністративними судами, як джерела права, Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», сформульовано висновок, що обов'язок підприємства щодо створення робочих місць для інвалідів не завжди супроводжується його обов'язком підбирати і працевлаштовувати інвалідів на створені робочі місця. Щоб уникнути адміністративно-господарських санкцій необхідно створити робочі місця, відповідно до вимог Закону, своєчасно надати звіт до відділення Фонду соціального захисту інвалідів та надати пропозиції стосовно кількості робочих місць. Однак, реального працевлаштування інвалідів не відбувається. Права інвалідів порушуються.

З метою удосконалення положень Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», необхідно внести зміни до законодавства, якими, у випадку невиконання нормативу щодо створення робочих місць та працевлаштування інвалідів саме підприємством, встановити обов'язковий платіж, а не адміністративно-господарські санкції.

Слід побудувати такий механізм правового регулювання працевлаштування осіб з інвалідністю, за якого створення робочих місць, не зайнятих інвалідами, повинно стати підставою для сплати підприємствами, установами, організаціями, які використовують найману працю відповідного обов'язкового платежу [82, с. 70].

Аналіз судової практики застосування адміністративними судами законодавства при розгляді окремих категорій публічно-правових спорів

виявив низку проблем, які необхідно врегулювати на законодавчому рівні. Для формування єдиної судової практики потрібно поширити використання адміністративними судами у судовій практиці зразкових та типових справ, що, у свою чергу, підіймає роль та значення Верховного Суду як основного суб'єкта забезпечення єдності судової практики. Крім того, слід регулярно проводити семінари, навчання суддів, помічників суддів щодо практики застосування Конституції України, міжнародних договорів, законів та підзаконних правових актів, як джерел права, а також включати проблематичні питання, пов'язані із застосуванням законодавства при розгляді окремих категорій публічно-правових спорів, до навчальних програм Національної школи суддів України.

Узагальнюючи вищевикладене, слід зробити наступні висновки:

Конституція України, визначаючи правову природу джерел права в адміністративному судочинстві, закладає підвалини ієрархії системи джерел адміністративного судового процесу та їх видів. Конституція України наділена верховенством у правовій системі України. Як Основний Закон держави, що має найвищу юридичну силу, визначає цілі та зміст всіх інших нормативно-правових актів. Закони та підзаконні правові акти мають відповідати Конституції України. Норми Конституції України є нормами прямої дії, що обумовлює їх пряме застосування у випадках існування колізій та прогалин у законодавстві (можливість прямого застосування адміністративними судами без додаткової регламентації). В адміністративному судочинстві верховенство Конституції України поширюється й на міжнародні договори, на рішення ЄПСП, що, у свою чергу, обумовлює особливості застосування останніх як джерел права, у випадку, коли відповідне судове рішення ЄСПЛ суперечить Конституції України.

Застосовуючи Конституцію України, як джерело права, адміністративні суди повинні посилалися у судових рішеннях на норми Конституції України, формувати правові позиції у чіткій відповідності із буквою Конституції

України та рішеннями Конституційного Суду України. Використання Конституційних положень в адміністративному судочинстві яскраво проявляється у таких ситуаціях: 1) при тлумаченні та застосуванні судами норм процесуального закону з урахуванням положень Конституції України, що визначають права та свободи людини, засади судочинства; 2) застосування конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі коли застосовується судовий розсуд; 3) застосування конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі коли відсутнє правове регулювання відповідних суспільних відносин.

Застосування адміністративними судами положень Конституції України, як норм прямої дії, передбачає такі елементи: 1) безпосереднє застосування судами положень Конституції України, що не потребують додаткової деталізації і конкретизації на рівні закону чи підзаконного правового акту; 2) коли положення закону чи підзаконного правового акту суперечать Конституції України, застосовуються положення Конституції; 3) клопотати перед Конституційним Судом України щодо надання офіційного тлумачення положень Конституції України; 4) у взаємозв'язку зі ст. 3 Конституції України, кожна особа може вимагати від держави належного захисту її основоположного права як безпосередньо діючого; держава несе позитивний обов'язок захистити таке домагання особи, зокрема, забезпечити їй рівний доступ до незалежного і безстороннього правосуддя.

Міжнародні договори в ієрархії системи джерел права в адміністративному судочинстві мають відповідати лише Конституції України, всі інші нормативно-правові акти мають відповідати міжнародним договорам. Тому, ієрархічно система джерел права в адміністративному судочинстві може бути відображена таким чином: 1) Конституція України; 2) міжнародний договір; 3) закони України; 4) підзаконні нормативно-правові акти.

Міжнародний договір є джерелом права в адміністративному судочинстві у випадках:

– колізії норм ратифікованого Верховною Радою України договору та норм національного права. Норми міжнародного договору мають найвищу силу і підлягають пріоритетному застосуванню;

– коли норми міжнародного договору не трансформовані у вітчизняне законодавство;

– коли норми міжнародного договору містять інші правила, ніж ті, що встановлені у КАС України;

– якщо міжнародний договір регулює питання, пов'язані з виникненням, зміною чи припиненням адміністративних процесуальних відносин. До таких договорів можна віднести ті, що регулюють: процесуальне положення іноземців у суді; судові доручення; судові докази; судовий імунітет; визнання та виконання рішень іноземних судів.

КАС України є основним нормативно-правовим актом, яким закріплено процедуру судового розгляду та вирішення публічно-правового спору. Він містить процесуальні норми права, які визначають повноваження адміністративних судів з розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок здійснення судочинства, порядок звернення до суду, оскарження рішень суду, визначає процесуальні строки тощо.

Узагальнено такі правила застосування законодавчих актів, як джерел права в адміністративному судочинстві:

1) у випадках, коли підзаконний правовий акт суперечить нормам закону, застосуванню підлягають норми закону;

2) у разі прийняття нового закону, та у випадках, коли зміни до попереднього закону не були внесені, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше (пізніше виданий закон скасовує попередній у всьому, у чому він з ним розходиться);

3) щодо визначення пріоритету матеріальної норми над процесуальною застосовується норма процесуального права;

4) спеціальна норма закону скасовує дію загальної норми закону (верховенство спеціальних норм).

Враховуючи динамізм сучасних перетворень, вважаємо за необхідне звернути увагу на положення, якими слід керуватися адміністративним судам при вирішенні колізій. Мова йде про закріпленій у Конституції України принцип верховенства права, про правові цінності, покладені в основу всієї правової системи України (ст.ст. 3, 8, 57, 129 Конституції України). З цього випливає правило про застосування пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, що має застосовуватися у суддівській практиці з метою подолання колізій.

Нормативно-правові акти, як джерела права в адміністративному судочинстві, повинні мати властивості, пов'язані з їх можливістю використовувати відповідні положення судом для прийняття законного та обґрунтованого рішення. При застосуванні підзаконних правових актів, як джерел права, адміністративні суди повинні перевіряти їх на предмет законності, зокрема:

1) чи дотримав орган своєї компетенції – чи уповноважений він Конституцією або законом приймати підзаконний нормативно-правовий акт з цього питання;

2) чи діяв орган публічної адміністрації у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, приймаючи підзаконний нормативно-правовий акт;

3) чи відповідає підзаконний нормативно-правовий акт принципам права і нормам права вищої юридичної сили;

4) чи не звужують положення підзаконного нормативно-правового акту обсяг існуючих прав і свобод особи;

5) чи дотримано процедуру обговорення та прийняття підзаконного правового акту, чи містить він всі обов'язкові реквізити (дату прийняття, момент набрання чинності, реєстраційний номер тощо).

При перевірці адміністративними судами підзаконного нормативно-

правового акту на предмет законності або відповідності правовому акту вищої юридичної сили адміністративні суди можуть використовувати такий як джерело права.

Висновки до розділу 3

З урахуванням вищевикладеного можна дійти таких висновків:

1) Конституція України, визначаючи правову природу джерел права в адміністративному судочинстві, закладає підвалини ієрархії системи джерел адміністративного судового процесу та їх видів. Конституція наділена верховенством у правовій системі України як Основний Закон держави, що має найвищу юридичну силу, визначає цілі та зміст всіх інших нормативно-правових актів. Закони та підзаконні правові акти мають відповідати Конституції України. Норми Конституції є нормами прямої дії, що обумовлює їх пряме застосування у випадках існування колізій та прогалин у законодавстві (можливість прямого застосування адміністративними судами без додаткової регламентації). В адміністративному судочинстві верховенство Конституції України поширюється й на міжнародні договори, на рішення ЄПСП, що в свою чергу обумовлює особливості застосування останніх як джерел права у випадку, коли відповідне судове рішення ЄСПЛ суперечить Конституції України;

2) застосовуючи Конституцію України як джерело права, адміністративні суди повинні посилатися у судових рішеннях на норми Конституції, формувати правові позиції у чіткій відповідності із буквою Конституції та рішеннями Конституційного Суду України. Використання конституційних положень в адміністративному судочинстві яскраво проявляється у таких ситуаціях: 1) при тлумаченні та застосуванні судами норм процесуального закону з урахуванням положень Конституції України, що визначають права та свободи людини, засади судочинства; 2) при

застосуванні конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі застосування судового розсуду; 3) при застосуванні конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі відсутності правового регулювання відповідних суспільних відносин;

3) застосування адміністративними судами положень Конституції України як норм прямої дії передбачає такі елементи: 1) безпосереднє застосування судами положень Конституції України, що не потребують додаткової деталізації і конкретизації на рівні закону чи підзаконного правового акта; 2) коли положення закону чи підзаконного правового акта суперечать Конституції України, застосовуються положення Конституції; 3) право клопотати перед Конституційним Судом України щодо надання офіційного тлумачення положень Конституції України; 4) у взаємозв'язку зі статтею 3 Конституції кожна особа може вимагати від держави належного захисту її основоположного права як безпосередньо діючого; держава несе позитивний обов'язок захистити таке домагання особи, зокрема забезпечити їй рівний доступ до незалежного і безстороннього правосуддя;

4) міжнародні договори в ієрархії системи джерел права в адміністративному судочинстві мають відповідати лише Конституції України, всі інші нормативно-правові акти мають відповідати міжнародним договорам. Тому ієрархічно система джерел права в адміністративному судочинстві може бути відображена таким чином: 1) Конституція України; 2) міжнародний договір; 3) закони України; 5) підзаконні нормативно-правові акти.

Міжнародний договір є джерелом права в адміністративному судочинстві у випадках:

- колізії норм ратифікованого Верховною Радою України договору та норм національного права. Норми міжнародного договору мають найвищу силу і підлягають пріоритетному застосуванню;

- коли норми міжнародного договору не трансформовані у вітчизняне законодавство;

- коли норми міжнародного договору містять інші правила, ніж ті, що встановлені у КАС УКРАЇНИ;

- якщо міжнародний договір регулює питання, пов'язані з виникненням, зміною чи припиненням адміністративних процесуальних відносин. До таких договорів можна віднести ті, що регулюють: процесуальне положення іноземців у суді; судові доручення; судові докази; судовий імунітет; визнання та виконання вирішень іноземних судів;

5) КАС України є основним нормативно-правовим актом, яким закріплено процедуру судового розгляду та вирішення публічно-правового спору. Він містить процесуальні норми права, які визначають повноваження адміністративних судів з розгляду справ адміністративної юрисдикції, порядок здійснення судочинства, порядок звернення до суду, оскарження рішень суду, визначає процесуальні строки тощо.

Узагальнено такі правила застосування законодавчих актів як джерел права в адміністративному судочинстві:

– у випадках, коли підзаконний правовий акт суперечить нормам закону, застосуванню підлягають норми закону;

– у разі прийняття нового закону та у випадках, коли зміни до попереднього закону не були внесені, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше (пізніше виданий закон скасовує попередній у всьому, в чому він з ним розходиться);

– щодо визначення пріоритету матеріальної норми над процесуальною застосовується норма процесуального права;

– спеціальна норма закону скасовує дію загальної норми закону (верховенство спеціальних норм);

б) враховуючи динамізм сучасних перетворень, вважаємо за необхідне звернути увагу на положення, якими слід керуватися адміністративним судам при вирішенні колізій. Йдеться про закріплені у Конституції України принцип верховенства права, про правові цінності, покладені в основу всієї правової системи України (ст. 3, 8, 57, 129 Конституції України). З цього

впливає правило про застосування пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням, що має застосовуватися у суддівській практиці з метою подолання колізій;

7) нормативно-правові акти як джерела права в адміністративному судочинстві повинні мати властивості, пов'язані з їх можливістю використовувати відповідні положення судом для прийняття законного та обґрунтованого рішення. При застосуванні підзаконних правових актів як джерел права адміністративні суди повинні перевіряти їх на предмет законності, а саме:

– чи дотримався орган своєї компетенції – чи уповноважений він Конституцією або законом приймати підзаконний нормативно-правовий акт з цього питання;

– чи діяв орган публічної адміністрації у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України і законами України, приймаючи підзаконний нормативно-правовий акт;

– чи відповідає підзаконний нормативно-правовий акт принципам права і нормам права вищої юридичної сили;

– чи не звужують положення підзаконного нормативно-правового акта обсяг існуючих прав і свобод особи;

– чи дотримано процедуру обговорення та прийняття підзаконного правового акта, чи містить він всі обов'язкові реквізити (дату прийняття, момент набрання чинності, реєстраційний номер тощо).

При перевірці адміністративними судами підзаконного нормативно-правового акта на предмет законності або відповідності правовому акту вищої юридичної сили адміністративні суди можуть використовувати такий як джерело права.

Розділ 4

СУДОВА ПРАКТИКА В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

4.1. Загальна характеристика судової практики та судового прецеденту як джерел права в адміністративному судочинстві

Довгий час панівною у вітчизняній юриспруденції була думка, згідно з якою судова практика та судовий прецедент не могли бути віднесеними до джерел права. Крім того, за радянських часів студентів ще на студентській лаві переконували, що тільки в країнах англо-американської правової системи судовий прецедент офіційно визнається джерелом права. У країнах же романо-германської правової сім'ї основним джерелом права є нормативний акт [145].

Перші кроки до визнання судової практики та судового прецеденту джерелом права в Україні вже зроблено: вважаються джерелами права прецеденти, створені Європейським Судом з прав людини. Такого висновку можна дійти з аналізу змісту низки прийнятих нормативно-правових актів та підписаних міжнародно-правих документів. Так, згідно із ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, держави-учасниці (зокрема, Україна) зобов'язуються виконувати рішення ЄСПЛ в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. У ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» № 3477-IV від 23 лютого 2006 року наголошується, що суди України застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права. Ці та інші зміни в законодавстві винесли на перший план питання можливості застосування як прецеденту і джерела права рішень національних судів

[145; 369].

Внесення цих змін до законодавства стало черговим аргументом на користь наявності прецеденту не тільки у правозастосовній діяльності судів, але й в системі джерел права. Однак, питання про місце судового прецеденту в системі джерел права в адміністративному судочинстві є невизначеним. Така ситуація є цілком зрозумілою, адже ще за часів Радянського Союзу та і в сучасній юридичній науці судова практика не визнавалася джерелами права. Традиційно вітчизняна юридична наука має позитивістський підхід до вирішення цього питання.

Питання місця судового прецеденту серед джерел права у юридичному процесі сьогодні тривають, не виключення є й адміністративне судочинство.

Питання про місце та роль судових прецедентів в юридичному процесі привертало увагу багатьох науковців, серед яких варто виділити Т. Анакіну, І. Грицяка, А. Дришлюка, В. Комарова, О. Москаленка, В. Опришка, О. Скакун, А. Тюшку та інших.

Сучасні правові системи світу характеризуються динамічністю і взаємовпливом, не оминають ці процеси і нашу державу, яка зіткнулась з необхідністю дослідження та застосування прецеденту як джерела процесуального права у правовій сфері.

Термін «прецедент має багато значень. Цей термін використовується, перш за все, у контексті судового прецеденту і англосаксонській правовій сім'ї (країн «континентального права»), прецедентної практики ЄСПЛ [363, с. 12].

Під судовим прецедентом, зазвичай, розуміють порядок мотивації у судовому рішенні у конкретній справі, що береться за основу при вирішенні інших аналогічних справ, обставини яких будуть подібними за всіма основними параметрами [365].

О. Ф. Скакун зазначає, що судовий прецедент – правотворчий акт, який за умов відсутності нормативно-правової регламентації приймається судовим органом у результаті вирішення конкретної юридичної справи й містить у

своїх приписах казуальну норму права, якій надається загальнообов'язкове значення під час вирішення подібних справ у майбутньому [294, с. 49].

Р. Є. Строцький висловлює думку, що судовий прецедент – рішення з конкретної справи, яке завдяки обґрунтуванню стає правилом, обов'язковим для всіх судів тієї самої або нижчої інстанції під час розгляду аналогічних справ [311, с. 121].

На думку С. В. Боботова, під судовим прецедентом розуміється нормоутворююче правило поведінки, закріплене судом вищої інстанції. Прецедентами стають лише ті судові рішення, які використовуються як тверде обґрунтування для інших подібних справ за аналогією до фактів і обставин із метою досягнення єдності судової практики [312, с. 23].

Питання прецедентності в сучасному праві та процесі України підіймалося не тільки автором, але й широко обговорювалось в публікаціях, монографічних дослідженнях, серед яких слід виділити проведені дослідження І. М. Овчаренко [212] та Ю. Ю. Попова [228], в яких як окремий аспект проблематики аналізувалися чинне законодавство України та нормативна можливість, доцільність запровадження судового прецеденту. Точка зору, що вже існують нормативні передумови для порушення питання про прецедент як джерело цивільного права в оновленому цивільно-процесуальному законодавстві, обґрунтовувалась в публікаціях Л. Лічмана [179], О. Лукашева [181], з яких можна зробити висновок, що це вже скоріше констатація факту, аніж критика ситуації, яка склалась у правозастосуванні. Проведені ними дослідження стали підґрунтям для сьогоднішньої констатації того, що судовий прецедент – це явище об'єктивної реальності, хоча для повноцінного його застосування необхідно вчинити цілий ряд дій щодо його легалізації в нормативному та правозастосовному аспекті [65].

Як зазначає Л. М. Ніколенко, судовий прецедент в Україні не може існувати не тільки через те, що Україна належить до романо-германської правової сім'ї, або тому, що це країна з особливим політичним устроєм, менталітетом і т.д. Причиною цього є також те, що структура й

повноваження різних ланок судової системи не дозволяють, навіть за наявності бажання, створювати щось схоже на судовий прецедент. Те, що пропонують вважати судовим прецедентом постанову касаційної інстанції в якійсь конкретній справі, неправильно, оскільки касаційна інстанція не правомочна приймати судову постанову, яка надалі буде еталоном для ухвалення рішень з аналогічних справ. В Україні якщо прецедент і має майбутнє, то воно ще далеко. Для початку в державі треба створити законодавчу базу для прецеденту, оскільки повинна бути окреслена юридична процедура, яка б визначала його створення. Також, судові органи повинні бути наділені правостворюючими функціями в межах своїх повноважень, які необхідні для створення судового прецеденту. Тільки поступово, з урахуванням історичних національних традицій, можливе визнання судового прецеденту джерелом права [203].

Н. М. Пархоменко вважає, що на сучасному етапі визнання судового прецеденту джерелом права може розбалансувати систему розподілу влади, демократичної держави та суперечитиме існуючій сталій практиці державотворення та правотворення [220, с. 212-214].

Як правильно зазначає А. С. Мельник, розглядаючи прецедент, як джерело процесуального права, варто виділити два аспекти цієї проблеми. У першому випадку, прецедент повинен розглядатися як безпосереднє джерело процесуального права, тобто належним чином оформлене правове положення, на яке можна посилатися при прийнятті юридично значимих процесуальних рішень. У другому випадку, мова йде про вплив прецеденту, головним чином судової практики, на процеси правотворення й правозастосування, а також на формування юридичної практики в цілому.

Дуже обережно до визнання судового прецеденту як джерела права відноситься А. І. Дришлюк, який зазначає, що в процесі адаптації цивільного законодавства та цивільного процесу немає необхідності жорстко прив'язуватися до англійського прецедентного права та визначати суттєву різницю між відповідними феноменами в правничій практиці двох країн. Без

сумніву, будь-яке компаративне дослідження приносить користь, бо за його результатами можна виділити ті рішення, які і в умовах національної системи дадуть позитивний ефект. Як зазначає А. І. Дришлюк, необхідно враховувати особливості національної правої традиції, в тому числі рівень розвитку правосвідомості, правової культури. Однак, в подальшому цей вчений зазначає, що встановлення процесуальної форми захисту прав, свобод та інтересів обумовлює вимогу формального закріплення джерел права в українському законодавстві. Внесення змін до процесуальної форми та «легалізація» формально незакріплених джерел на рівні ЦК України та ЦПК України зніме питання про судову практику, доктрину як регулятора цивільних відносин та дозволить побудувати не тільки теоретично обґрунтовану, але таку, що відповідає потребам та реаліям судової практики, ієрархію джерел цивільного права України [65].

Погоджуючись з поглядами А. І. Дришлюка стосовно необхідності враховувати особливості національної традиції, у тому числі рівень розвитку правосвідомості і правової культури, слід зазначити, що судовий прецедент у формі висновку щодо застосування норм права, викладеному у постанові Верховного Суду (а з прийняттям нової редакції КАС України – судові рішення Верховного Суду прийняті у типовій та зразковій справі) є джерелами права в адміністративному судочинстві. З прийняттям у новій редакції Закону України «Про судоустрій і статус судів» 02.06.2016 р. та нової редакції КАС України, прецедент є формально закріпленим у законодавстві, як джерело права в адміністративному судочинстві.

У юридичній процесуальній науці відсутні єдині погляди щодо змісту поняття «судова практика», однак склалися уявлення про її розуміння в широкому та вузькому значеннях. Так, у широкому значенні судова практика науковцями розглядається як синонім судової діяльності суду; у вузькому розуміння – як вироблені в ході судової діяльності правові положення, що включають норми, вироблені перш за все, вищими судовими інстанціями в ході роз'яснення і узагальнення судової практики (С. В. Боботов,

С. В. Сарбаш, Н. А. Подольська та ін.).

На думку В. Малишева, С. Братуся, А. Венгерова та ін., судовою практикою не можна вважати будь-яке рішення суду (вищого у тому числі), ухвалу апеляційної інстанції чи суму рішень у конкретній групі справ. Навіть роз'яснення вищих судових органів не завжди можуть бути включені до судової практики. Судовою практикою є тільки ті акти, які конкретизують норми закону, що виражається у тому, що вони містять своєрідні конкретизуючі правила (правоположення). Вони можуть міститися в роз'ясненнях вищого судового органу і в судовому рішенні, що винесене у справі, яка носить принциповий характер для визначення порядку застосування певної норми.

Не можна не звернути увагу на те, що в юридичній науці також немає єдиного розуміння співвідношення понять «судовий прецедент» і «судова практика». У юридичній науці до сих пір залишається невирішеним питання про те, що слід визнавати судовою практикою, що слід вважати судовим прецедентом, їх співвідношення, а також щодо їх місця в системі джерел права матеріального та процесуального.

Нерідко судовий прецедент ототожнюють зі звичайним рішенням суду, немає єдності щодо поняття власне самої категорії «прецедент» та «практика».

Наприклад, А. В. Журавльов у своєму дослідженні зазначає, що судовий прецедент – це судове рішення вищих судів, прийняте більшістю голосів його членів з конкретної справи, яке має імперативний характер і застосовується як джерело права під час розгляду аналогічних справ. З таким твердженням аж ніяк не можна погодитися, адже в Україні системи вищих судів, згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів», не існує, потребує також уточнення щодо імперативності та неімперативності судового рішення [73].

Так, С. І. Вільнянський пропонує визнати джерелом права судову практику, заперечуючи при цьому можливість застосування у вітчизняній

юриспруденції судового прецеденту, як джерела права [38].

В. Ю. Соловійов не розмежовує поняття «судова практика» та «судовий прецедент», а вживає їх як синоніми. [304, с. 5, 18].

Н. Д. Слотвінська у своєму дослідженні, навпаки, розмежовує поняття судова практика та судовий прецедент. Так, поняття судової практики цією дослідницею розуміється як певний результат, підсумок судової діяльності, в певному виді судочинства, заснований на досвіді та суддівському розсуді, закріплений в судовому акті, що містить правові положення, тлумачення норми права, правові позиції, принципи і є прикладом для правозастосування судами нижчих інстанцій. Судовий прецедент – це судові рішення вищого органу судової влади у конкретній справі, винесеного в межах певної юридичної процедури, що містить судову норму і має обов'язковий характер застосування для аналогічних справ у майбутньому [296].

Проте, така позиція підлягає уточненню. Будь-яка судова практика (тобто сумарного результату розгляду окремих справ), на відміну від прецеденту, що створюється окремо прийнятим судовим рішенням, може включати і певну кількість принципів рішень суду. Проте, про «прецедентність» судової практики йдеться тільки в аспекті, коли на підставі прецедентного рішення починають приймати аналогічні рішення, що в остаточному підсумку завершує формування певної норми, і ця сукупність окремих прецедентних рішень (бо власне кажучи, тільки перше рішення є прецедентом, інші вже є його відтворенням) розглядається як частина судової практики [65].

А. І. Дришлюк зауважує, що термінологічно поняття «прецедент», як правило, використовується дослідниками якщо мова йде про країни «загального права», а «судова практика» – щодо романо-германської сім'ї права. Утім, змістовне навантаження, яке в доктрині континентального права вкладається поняття «судова практика», докорінно відрізняється від поняття «судовий прецедент» в англосаксонському праві, оскільки, на думку вчених, ці юридичні явища виникли і розвивалися в різних умовах історико-

правового середовища. Далі цей вчений зазначає, що оскільки судова практика передбачає багаторазове, уніфіковане розв'язання судами однієї категорії справ (у вузькому сенсі) або сукупність усіх судових рішень, прийнятих на певній території (у широкому сенсі), то власне судова практика не може бути визнана джерелом права [64]. В інших випадках суд виконує правозастосовну, інтерпретаційну функцію та, приймаючи конкретні рішення у справі, враховує судову практику, яка може мати різну форму (наприклад, постанова Пленуму Верховного Суду України) щодо розгляду справ певної категорії вищими судовими інстанціями як прецедент тлумачення і прецедент правозастосування [139].

Прецедент, на відміну від судової практики, тобто сумарного результату розгляду конкретних справ, створюється окремим прийнятим судовим рішенням, яке вправі приймати тільки вищі судові інстанції. Проте, більш точним з нашої точки зору буде виходити з того, що рішення може бути визнано прецедентом якщо воно було прийнято судом будь-якої інстанції, усунуло прогалину, пройшло перевірку в апеляційному і касаційному порядку, опубліковано в офіційному печатному органі Верховному Суду України. Судова практика є засобом виявлення прогалин у законодавстві і праві, а також є середовищем для формування судових прецедентів. У свою чергу, прецеденти є невід'ємною частиною судової практики та однієї з її форм, яка спрямована на подолання прогалин у законодавчому регулюванні та визначення напрямів формування судової практики [67].

Судовий прецедент – це рішення суду у певній справі, в якому сформульовано правило, загальнообов'язкове для застосування судами тієї самої або нижчої інстанції при вирішенні подібних питань під час розгляду інших справ. Основними особливостями судового прецеденту вважають те, що він створюється при розгляді конкретної справи, поєднує індивідуально-правові та нормативно-правові ознаки, динамізм і високий ступінь конкретизації правової норми, яка об'єктивується в судовому прецеденті

[171]. Поширеною, але помилковою, є думка, що судовий прецедент створює будь-який суд. Насправді, судовий прецедент створюється, як правило, вищим органом судової системи. Такі рішення завжди аргументовані, авторитетні, публічні [231].

Отже, судовий прецедент та судова практика – це нерівнозначні поняття. Судовий прецедент слід відрізнити від судової практики, адже остання, на відміну від судового прецеденту, як одиничного акту суду, є сукупністю рішень судів із конкретного правового питання. Про «прецедентність» судової практики слід говорити тоді, коли на підставі судового рішення починають прийматися аналогічні рішення (власне перше рішення і буде прецедентом), які в сукупності вже будуть розглядатися як частина судової практики.

Судова практика та судовий прецедент є складними правовими феноменами. Залежно від того, з якої позиції науковець підходить до досліджуваних феноменів – як джерел права; як соціальної діяльності суду; з позицій функціонування судової гілки влади та її результатів, він отримує свій власний результат. При цьому, порушувати питання про домінування одного підходу над іншим також не має підстав, бо кожен з них дозволяє розкрити певні сторони цього явища, проявити нові якості та змодельовати подальші шляхи розв'язання. Разом з тим, в контексті найбільш важливого аспекту судової практики саме як результату діяльності суду в здійсненні судочинства, хотілося б підкреслити ту обставину, що юристи, вчені, політики, соціологи, пересічні громадяни, як правило, під цим терміном розуміють сукупність всіх судових рішень, навіть без визначення категорій. При цьому, про формування судової практики можна вести мову лише тоді, коли однорідна категорія справ вирішується усіма судами всіх рівнів однаково. Дійсно, під час її формування створюються правоположення, які, як зразки тлумачення та застосування, можуть з часом набувати форми норм законодавства, а до цього часу набувають форму постанов вищих судових інстанцій, у тому числі через шлях від окремого рішення (судового

прецеденту) до узагальненого висновку (роз'яснення вищої судової інстанції) [62].

У нашому дослідженні слід приділити увагу з'ясуванню сутності змісту поняття «судова практика» як джерело права в адміністративному судочинстві.

У науковій літературі щодо сформувалися такі підходи щодо розуміння означеної правової категорії:

а) судова практика є джерелом права лише в тій частині, в якій вона знаходить своє відображення в роз'ясненнях Пленуму ВСУ;

б) судова практика є джерелом права в повному обсязі (рішення КСУ, ВСУ, інших судових інстанцій у конкретних справах), включаючи сюди й рішення районних судів;

в) судова практика незалежно від форм її вираження, не є джерелом права.

Компромісну позицію зайняв А. Поляков, з точки зору якого судова практика – це вторинні правові тексти і, відповідно, виступає як вторинне джерело права [297, с. 49; 194].

Наведена вище дискусія не надає однозначної відповіді на питання про визнання чи невизнання судової практики джерелом права у юридичному процесі. У зв'язку з цим, науковий та практичний інтерес має дослідження законодавства з цієї проблеми.

Згідно зі ст. 129 Конституції України, судді є незалежними та керуються верховенством права. У свою чергу, це при буквальному тлумаченні включає до кола джерел права все те, що застосовується при реалізації принципу «верховенства права».

Поряд з цим, в нашій державі судовий прецедент визнається джерелом права в окремих випадках – при застосуванні рішень ЄСПЛ.

Аналіз змісту ряду підписаних Україною міжнародно-правих документів дозволяє зробити висновок про можливість визнання в якості джерел права прецедентів, створених Європейським судом з прав людини.

Згідно зі ст. 46 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод, рішення Європейського суду є обов'язковими для держав-учасниць Конвенції. Згідно з ч. 1 ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23.02.2006 р., вітчизняні суди застосовують при розгляді справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод та практику ЄСПЛ як джерело права [236].

Особливе місце в системі джерел права належить рішенням Конституційного Суду України.

Відповідно до ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р., Конституційний Суд України приймає рішення у таких справах щодо: конституційності законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції та законів України [248].

Згідно зі ст. 69 Закону України «Про Конституційний Суд України», рішення і висновки Конституційного Суду України рівною мірою є обов'язковими до виконання. До повноважень Конституційного Суду України, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 150 Конституції України, п. 4 ч. 1 ст. 13 Закону України від 16 жовтня 1996 р. № 422/96_ВР «Про Конституційний Суд України» належить офіційне тлумачення Конституції та законів України. У резолютивній частині рішення Конституційного Суду України, відповідно до ст. 95 Закону № 422/96, офіційно тлумачаться положення Конституції України та законів України. Таке тлумачення прирівнюється до буквального значення, яке вкладається у зміст нормою закону [248].

Компетенція Конституційного Суду України та правова природа його рішень прямо говорять про те, що рішення Конституційного Суду України не тільки роз'яснюють чинне законодавство на предмет конституційності, але й змінюють і доповнюють закон. За час свого існування Конституційний Суд України створив чимало прецедентів, які активно використовуються – наприклад, саме завдяки йому в якості захисників у кримінальному процесі

можуть виступати не тільки адвокати, а й інші фахівці в галузі права. Фактично даним рішенням були змінені положення Кримінально-процесуального кодексу [138]. Г. О. Христова, роблячи висновок про наявність ознак нормативності у рішеннях Конституційного Суду України, зазначає, що «нормативна природа цих актів здебільшого визначається викладенням в їх мотивувальній частині так званих правових позицій органу конституційного контролю, а рішення Конституційного Суду України щодо конституційності юридичних актів мають квазіпрецедентний характер» [351, с. 13].

Рішення Конституційного Суду України діє безпосередньо та не потребує підтвердження іншими органами і є обов'язковими для всіх суб'єктів права. Згідно зі ст. 69 Закону України «Про Конституційний Суд України» від 16.10.1996 р., рішення Конституційного Суду України є обов'язковими до виконання як такі, що містять офіційне тлумачення Конституції та законів України.

Отже, особливості рішень Конституційного Суду України полягають у тому, що, по-перше, не будучи суб'єктом нормотворення, Конституційний Суд України може змінювати або скасовувати норми права, визначати відповідний нормативно-правовий акт неконституційним повністю або в окремій його частині; по-друге, Конституційний Суд України має право офіційно тлумачити Конституцію України та закони України, ці тлумачення є обов'язковими у правозастосуванні, а відтак і судові рішення цього суду мають обов'язковий характер для суб'єктів права, мають ознаку нормативності і тому є джерелами права в адміністративному судочинстві.

Аналізуючи ставлення законодавця до судової практики в адміністративному судочинстві, не можна не звернути увагу на те, що прямої заборони на її використання, як джерела права, не існує. У ст. 9 КАС України зазначається, що суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України.

Звідси виникає питання, про які нормативно-правові акти, та про який орган йде мова у ст. 9 КАС України?

Як відомо з теорії права, нормативно-правові акти мають певні ознаки:

- 1) приймається або санкціонується уповноваженими органами держави;
- 2) завжди містить нові норми права або змінює (скасовує) чинні, чітко формулює зміст юридичних прав і обов'язків;
- 3) приймається з дотриманням певної процедури;
- 4) має форму письмового акта-документа і точно визначені реквізити;
- 5) спрямоване на невизначене коло осіб;
- 6) публікується в офіційних спеціальних джерелах з обов'язковою відповідністю автентичності тексту офіційного зразка [294].

Щодо першої ознаки, то тут слід зазначити, що адміністративний суд наділений повноваженнями виносити судові рішення в силу свого процесуального статусу. Згідно з ч. 1 ст. 160 КАС України, суд приймає постанову іменем України негайно після закінчення судового розгляду.

Наступною ознакою є створення норми права або її зміна (скасування), формулювання змісту юридичних прав і обов'язків.

Відповідно до ч. 7 ст. 9 КАС України, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону, суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Тобто, у своєму рішенні адміністративний суд може формалізувати норму права, яка існує у загальному, неформалізованому вигляді.

Згідно зі ст.ст. 171 та 171-1 КАС України, адміністративний суд розглядає публічно-правові спори щодо:

- 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили

нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень;

3) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України;

4) актів Вищої ради правосуддя;

5) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя;

6) рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Внаслідок вирішення цих справ, адміністративний суд може визнати незаконним відповідний нормативно-правовий акт чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. Якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акту виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили [23].

Згідно зі ст. 162 КАС України, у разі задоволення адміністративного позову суд може прийняти постанову про:

1) визнання протиправним рішення суб'єкта владних повноважень чи окремих його положень, дій чи бездіяльності і про скасування або визнання нечинним рішення чи окремих його положень, про поворот виконання цього рішення чи окремих його положень із зазначенням способу його здійснення;

2) зобов'язання відповідача вчинити певні дії;

3) зобов'язання відповідача утриматися від вчинення певних дій тощо.

Тобто, у разі визнання нормативно-правового акту протиправним, суд

може його скасувати. У мотивувальній частині постанови суду про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним, суд також вказує як не слід робити.

Відповідно до ст. 254 проекту КАС України, якщо судом визнано нормативно-правовий акт протиправним і нечинним повністю або в окремій частині і при цьому виявлено недостатню правову урегульованість відповідних публічно-правових відносин, яка може потягнути за собою порушення прав, свобод та інтересів невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт на заміну нормативно-правового акта, визнаного незаконним повністю або у відповідній частині.

Згідно з п. 10 ст. 264 проекту КАС України, якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта суд виявить, що інші нормативно-правові акти, прийняті відповідачем, чи їх окремі положення, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, безпосередньо впливають на прийняття рішення у справі і без визнання таких нормативно-правових актів протиправними неможливий ефективний захист прав позивача, суд визнає такі акти чи їх окремі положення протиправними в порядку, визначеному цією статтею.

З наведеного вище випливає, що адміністративний суд під час здійснення адміністративного судочинства в певній частині створює норми права та має повноваження їх тлумачити та скасовувати.

Згідно зі ст. 9 КАС України, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону, суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Згідно з п. 6 ст. 7 проекту КАС України, у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що регулює

подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права). Аналогія закону та аналогія права не застосовується для визначення підстав, меж повноважень та способу дій органів державної влади та місцевого самоврядування.

З наведеного випливає, що роль правотворчої діяльності суду полягає як у застосуванні закону по аналогії права та аналогії закону, так і при здійсненні адміністративного судочинства, коли судом норми права або тлумачаться або скасовуються.

Крім того, правотворча функція адміністративного суду реалізується у формі постанов Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права.

Згідно з п. 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Згідно з п. 2 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02.06.2016 р., судові рішення, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими та службовими особами, фізичними і юридичними особами та їх об'єднаннями на всій території України. Обов'язковість урахування (преюдиційність) судових рішень для інших судів визначається законом.

Судові рішення не можуть бути переглянуті іншими органами чи особами поза межами судочинства, за винятком рішень про амністію та помилування. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи не можуть приймати рішення, які скасовують судові рішення або зупиняють їх виконання [142].

Згідно зі ст. 161 КАС України, при виборі і застосуванні правової

норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду України, викладені у постановках, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Згідно зі ст. 237 КАС України, заява про перегляд судового рішення Верховним судом може бути подана з підстав невідповідності судового рішення суду касаційної інстанції, викладеному у постанові Верховного Суду України висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права.

Отже, висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для адміністративних судів всіх рівнів. У них Верховний Суд тлумачить норми законів, робить висновки щодо їх застосування під час розгляду конкретної адміністративної справи.

Крім того, досвідчені адвокати та юристи в обґрунтуванні своїх позовних вимог також використовують відповідні судові рішення Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права. При прийнятті рішення у справі, суд повинен враховувати висновки Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, на які посилалася сторона в обґрунтуванні своїх позовних вимог. І якщо суд відступить від правової позиції, викладеної Верховним Судом, то він має обґрунтувати, чому її не було враховано. У разі прийняття адміністративним судом судового рішення, яке не відповідає постанові Верховного Суду України щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права, таке рішення буде скасоване.

Щодо ознаки процедурності прийняття судового рішення. Всі судові рішення адміністративного суду приймаються за чітко встановленою процедурою, яка передбачена у Главі 5 КАС України. Порушення встановленого порядку прийняття судового рішення тягне за собою наступне

його скасування судом вищої інстанції. Цією ж главою встановлені і вимоги до форми судового рішення, тобто його оформлення і реквізитів [145].

Наступною ознакою є спрямованість дії нормативно-правового акту на невизначене коло осіб. Внаслідок дії даної ознаки відбувається відсіювання більшості рішень судів, оскільки судові рішення спричиняють юридичні наслідки лише для осіб, що беруть участь у справі. Проте, у випадку скасування судом нормативно-правового акту органу державної влади чи органу місцевого самоврядування, рішення тягне за собою наслідки для всіх, на кого акт міг поширювати свою дію. Останньою ознакою нормативно-правового акту є його опублікування у спеціальних джерелах з обов'язковою відповідністю автентичного тексту офіційному зразку. Відповідно до Порядку ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 травня 2006 р. № 740, внесенню до Реєстру підлягають судові рішення Верховного Суду України, вищих спеціалізованих, апеляційних та місцевих судів, крім судових рішень, які містять інформацію, що є державною таємницею. У ст. 2 Закону України «Про доступ до судових рішень» від 22 грудня 2005 року зазначено, що розміщення судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади є офіційним оприлюдненням [145].

Однак, у юридичній літературі все ж тривають дискусії стосовно такої ознаки судових актів, як нормативність.

Досліджуючи цю властивість С. В. Шевчук зазначає, що основною відмінністю нормативності актів судової влади від нормативно-правових актів є:

1) обмеженість нормативної дії акту судової влади, а саме тієї його частини, що містить правову позицію: вона може бути обов'язковою лише для суддів при вирішенні аналогічної справи, а не для всіх суб'єктів права, на відміну від умов дії нормативно-правового акту;

2) ця обов'язковість встановлюється, як правило, не законом, а судовою владою відповідно до вимог здійснення правосуддя та судової охорони

принципів права конституційного рівня (рівності, правової визначеності й довіри до права);

3) обов'язкову силу має не акт судової влади в цілому, а та його частина, що містить правову позицію (правоположення), яка набуває ознаки нормативності при повторюваності фактичних обставин та правовідносин під час розгляду аналогічної справи. Це правоположення має менший ступінь формальної визначеності, ніж норма права, його виокремлення залежить від застосування спеціальної методології та базується на підходах самого суду або вищих судів, які повинні повторно послатися на цю правову позицію (правоположення) при вирішенні аналогічних справ. Крім того, нормативне значення мають не всі акти судової влади, а ті, що стосуються вирішення справи по суті (рішення, постанова тощо). Нормативно-правовий акт після набуття чинності діє у всій своїй повноті незалежно від обставин правозастосування та поширює свою дію на попередньо невизначених суб'єктів права;

4) нормативність акта судової влади тісно пов'язана з фактичними обставинами справи, а доведення різниці між фактичними обставинами при вирішенні аналогічної справи (застосування «техніки розрізень») істотно впливає на зниження нормативної сили цих актів [366].

Поряд з цим, не можна не звернути увагу на особливі властивості судових рішень Верховного Суду.

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р., висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Відповідно до ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р., Верховний Суд України є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом. Верховний Суд: здійснює аналіз судової статистики, узагальнення судової практики; надає висновки щодо проектів законодавчих актів, які стосуються судоустрою, судочинства, статусу суддів, виконання судових рішень та інших питань, пов'язаних із функціонуванням системи судоустрою; надає висновок про наявність чи відсутність у діяннях, у яких звинувачується Президент України, ознак державної зради або іншого злочину; вносить за зверненням Верховної Ради України письмове подання про неспроможність виконання Президентом України своїх повноважень за станом здоров'я; забезпечує однакове застосування норм права судами різних спеціалізацій у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом.

Згідно зі ст. 237 КАС України, заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з підстав: неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права – при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів; встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом; невідповідності судового рішення суду касаційної інстанції, викладеному у постанові Верховного Суду України, висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права.

Судові рішення Верховного Суду України є обов'язковими для виконання. Як зазначається у ст. 244-2 КАС України, висновок Верховного

Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом [91, с. 131].

Отже, можна зазначити, що постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права: по-перше, є судовими прецедентами в адміністративному судочинстві; по-друге, є джерелами права в адміністративному судочинстві. В таких рішеннях Верховний Суд створює юридичні норми, які можуть бути розраховані на невизначене коло осіб, є обов'язковими для суб'єктів владних повноважень. По-третє, постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, містять юридичні норми, які мають особливі ознаки нормативності.

Викладене вище дозволяє зробити певні висновки.

У вітчизняному законодавстві перепон для визнання судової практики джерелом права в адміністративному судочинстві не існує. При визначенні її місця в системі як джерел права в адміністративному судочинстві, так і в адміністративно-процесуальному законодавстві, слід виходити з того, які судові акти слід визнавати джерелами права в адміністративному судочинстві та за якими критеріями; визначати доцільність чи недоцільність використання окремих видів судових рішень як джерела права. Якщо проаналізувати наявну судову практику та вітчизняне законодавства, то стає очевидним, що акти Конституційного Суду України, рішення ЄСПЛ вже давно відіграють роль джерел права в адміністративному судочинстві.

Поряд з цим, неоднозначною є позиція щодо визнання судової практики та судового прецеденту джерелом права в адміністративному судочинстві.

Судова практика та судовий прецедент в адміністративному судочинстві не є рівнозначними поняттями.

У широкому розумінні судова практика в адміністративному судочинстві представляє собою результат діяльності суду в здійсненні судочинства, сукупність всіх судових рішень, навіть без визначення категорій та судових інстанцій, які їх прийняли.

Говорячи про судову практику, як джерело права в адміністративному судочинстві, слід виходити з того, що не всі судові акти, що приймаються адміністративними судами, мають особливі ознаки нормативності, а лише ті, які є наслідком нормотворчої та правотворчої функції Верховного Суду, які є обов'язковими у правозастосовній діяльності адміністративних судів та суб'єктів владних повноважень. До таких судових актів належать постанови, Пленуми, листи та узагальнення судової практики Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, в яких надається тлумачення норм права, надаються роз'яснення щодо застосування норм права.

Таким чином суддя, якому відома правова позиція вищої судової інстанції, Верховного Суду України з певного питання правозастосовної практики, не може не звертати на таку правову позицію уваги, виходячи з рішення вищої інстанції і з огляду на можливість подальшого скасування його рішення вищестоящим судом. Однак, суддя першої інстанції, не погоджуючись з позицією Верховного Суду України, повинен обґрунтувати її належним чином, однак при цьому зберігається ризик, що рішення може бути скасоване вже на рівні апеляційного суду. Суддя має право відступити від правової позиції, яка міститься у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням та обґрунтуванням відповідних мотивів. Ймовірніше за все, такі мотиви наводяться у рішенні за результатами розгляду справи по суті. У чинній редакції також закладений принцип, відповідно до якого, у

випадку існування різних рішень з аналогічних справ на рівні вищих спеціалізованих судів – є підстави для перегляду рішення касаційної інстанції у Верховному Суді України [115, с. 97].

Судовий прецедент в адміністративному судочинстві, як джерело права, втілюється у постановах Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права (а з прийняттям нової редакції КАС України – судові рішення Верховного Суду прийняті у типовій та зразковій справі), і в яких сформульовано правило, загальнообов'язкове для застосування адміністративними судами при вирішенні подібних питань під час розгляду публічно-правових спорів. При виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд зобов'язаний враховувати висновки Верховного Суду України, викладені у постановах, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Приймаючи висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, суд реалізує нормотворчу функцію. Такі висновки суду мають особливі ознаки нормативності.

4.2. Судові акти як джерела права в адміністративному судочинстві

Адміністративно-процесуальне законодавство України (ст.ст. 5 та 9 КАС України) закріплює, що суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Однак, чинне законодавство, на підставі якого адміністративний суд

вирішує публічно-правові спори, на жаль, має велику кількість суперечностей, прогалин та колізій. Непоодинокими є випадки, коли норми законів, які мають застосовуватися при вирішенні публічно-правового спору, або мають абстрактно-загальний характер, або суперечать один одному. Внаслідок цього, у судів виникають труднощі в розумінні і тлумаченні норм та приписів нормативно-правових актів після їх застосування суб'єктом владних повноважень. А ці труднощі, у свою чергу, тягнуть за собою порушення права на справедливий суд та принципів судочинства: верховенства права, справедливості, об'єктивності, юридичної визначеності тощо, оскільки дія закону та його тлумачення не забезпечується однаковим і правильним правозастосуванням з боку усіх суб'єктів владних повноважень.

Такий стан речей обумовлює необхідність вжиття заходів щодо забезпечення ідентичності та правильності у розумінні і застосуванні адміністративними судами абстрактно-загальних чи колізійних норм та приписів законів. Досягнення цієї мети є одним з основних завдань найвищого органу у системі судів загальної юрисдикції – Верховного Суду, а також апеляційних судів та Вищого адміністративного суду України. Реалізація такої діяльності втілюється у різних формах, актах: рішеннях Верховного Суду України, Пленумах, правових висновках, узагальненнях, інформаційних листах тощо. Усі ці акти судової діяльності адміністративних судів та Верховного Суду України – явище, яке об'єктивно існує у правовій системі нашої держави. Правова природа цих актів, вимоги сьогодення щодо їх змісту (характеру положень, що в них містяться), значення для практики тлумачення і застосування законодавства, належать до розгляду питань, відповідь на які має дискусійний характер.

Предметом нашого дослідження у цьому підрозділі є судові акти та з'ясування їх місця в системі джерел права в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим, не можна не оминати увагою питання щодо класифікації судової практики адміністративних судів та з'ясування використання

окремих її форм (судових актів) як джерел права.

Класифікація судової практики – це один із способів науково-практичного пізнання, що дозволяє зрозуміти внутрішню структуру судової практики, її зовнішні форми прояву. Це має не лише теоретичне, але й практичне значення для судової діяльності, оскільки вирішення правового спору із застосуванням лише одного нормативного акту без взаємозв'язку з правовими позиціями, судовою практикою у деяких випадках призводить до помилкової правової оцінки фактичних обставин справи та прийняття незаконного/неправосудного вироку, рішення, ухвали або постанови.

Судова практика як вищих судових органів, так і нижчих судових інстанцій, знаходить своє закріплення в судових актах, які вивчаються, аналізуються і враховуються суддями при розгляді справ. Як вже зазначалося у попередньому підрозділі, окремі форми (види) судової практики вже є джерелами права, адже вони містять нормативні приписи. До числа цих форм (судових актів) відносяться: рішення Конституційного Суду України; рішення Верховного Суду України; рішення ЄСПЛ.

Наукова і практична цінність класифікації судової практики залежить від обґрунтованого вибору її форм, змісту, необхідних для правильного розуміння її сутності, і судового застосування до певних юридичних казусів в співвідношенні з нормами і принципами права.

У науковій літературі існують різні підходи до класифікації судової практики. Так, одні вчені за функціональною ознакою виділяють: 1) судову практику Конституційного Суду України; 2) судову практику судів загальної юрисдикції; 3) судову практику спеціалізованих судів [310]. Інші, за територіальним критерієм поділяють на міжнародну та національну; за типами правових систем – на судову правотворчість у міждержавному, континентальному, загальному, змішаному типах правових систем; за суб'єктами здійснення – на судову правотворчість Міжнародного Суду ООН, ЄСПЛ, конституційних судів та вищих судів загальної юрисдикції; за функціями судової влади, здійснення яких супроводжує така

правотворчість – на нормоконтрольну, компетенційну, уніфікаційну, регламентну, правозахисну; за способом надання юридичної сили – на нормативно-актну (регламентну) та прецедентну судову правотворчість [309, с. 11].

Наприклад Н. Д. Слотвінська вважає, що судову практику доцільно класифікувати за такими критеріями:

1) правові основи закріплення судової практики в механізмі правового регулювання (нормативні акти, що визначають види судової діяльності, ієрархія судових органів, що закріплює судову практику);

2) форма вираження судової практики (рішення Конституційного Суду України, постанови пленумів Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів);

3) спосіб впливу судової практики на законодавчий процес (законодавча ініціатива вищих судових органів, їх судова практика у конкретних справах у вигляді постанов, яка враховується правотворчими органами при прийнятті нормативно-правових актів);

4) правова доктрина судової практики (позиції вчених про розуміння, структуру, функції, місце і роль судової практики в системі джерел права, науково-практичні коментарі з питань судової практики) [297, с. 60].

Якщо звернутися до розділів «Судова практика» Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, то можна з'ясувати, що ці судові інстанції по-іншому поділяють судову практику на види.

Так, на сайті Верховного Суду України у Розділі «Судова практика», до її видів віднесено: рішення й ухвали в цивільних справах по першій інстанції; рішення й ухвали в цивільних справах у касаційному порядку; рішення у кримінальних справах у касаційному порядку; рішення у кримінальних справах у порядку виключного провадження; рішення у господарських справах у касаційному порядку; рішення в адміністративних справах (особливості розгляду справ окремих категорій); рішення в адміністративних справах (застосування процесуального законодавства в адміністративному

судочинстві); рішення у справах про адміністративні правопорушення; узагальнення судової практики; судова статистика; науково-практичний коментар; правові висновки Верховного Суду України.

На сайті Вищого адміністративного суду України у Розділі «Судова практика» розміщено: узагальнення судової практики; інформаційні листи; судова статистика; практика ЄСПЛ.

У такий спосіб класифікуються різні категорії адміністративних справ з урахуванням процесуальних особливостей їх розгляду.

Аналіз адміністративно-процесуального законодавства та діяльності адміністративних судів дозволяє до судової діяльності віднести:

- постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України;
- постанови Верховного суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права;
- узагальнення судової практики: довідки про результати вивчення та узагальнення судової практики, затверджені Пленумами Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України;
- інформаційні листи;
- судові узагальнення та статистика (огляди практики розгляду справ, аналітичні матеріали стану здійснення судочинства);
- судові рішення.

Виникає питання, а чи всі ці форми судової діяльності можна розглядати як джерела права в адміністративному судочинстві?

Структурними елементами судової практики є: судова діяльність, професійний досвід, суддівський розсуд, результат, підсумок цієї діяльності, що містить правові положення, тлумачення норми права, правові позиції, принципи, які закріплюються в судовому акті та є прикладом для застосування. За суб'єктами формування судова практика створюється, починаючи з місцевих судів і далі за інстанціями судових органів, апеляційними судами, Вищими спеціалізованими судами, Верховним Судом

України та Конституційним Судом України, що дозволяє визначити статус судової практики і обов'язковість її застосування [297, с. 62].

Довідки про результати вивчення та узагальнення судової практики готуються як апеляційними адміністративними судами, так Верховним Судом і Вищим адміністративним судом України, з метою проведення огляду судових рішень та сприяння суддям у виробленні єдиного підходу до вирішення аналогічних справ та унеможливлення ситуацій, коли за аналогічних обставин виносяться протилежні за змістом рішення. У цих довідках визначаються проблемні процесуально-правові аспекти, що виникають під час розгляду адміністративними судами визначеної категорії справ, надаються рекомендації суддям щодо правильності розуміння та застосування норм права, забезпечення єдності судової практики.

Наприклад, аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України «Про очищення влади» було прийнято на підставі аналізу вказаної статистичної інформації та вивчення відповідних судових рішень, що приймалися адміністративними судами з метою вироблення єдиних підходів до вирішення питань щодо: визначення критеріїв здійснення очищення влади (люстрації), пов'язаних із висновками про результати перевірки; співвідношення антикорупційного та люстраційного законодавства щодо юридичних наслідків, які наступають за результатами перевірки; дотримання порядку перевірки [17].

Наприклад, метою «Узагальнення щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших учасників виборчого процесу, пов'язаних з підкупом виборця», є виявлення проблемних питань у вирішенні справ за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, політичної партії, місцевої організації політичної партії, інших учасників виборчого процесу, пов'язаних з підкупом виборців; сприяння виробленню єдиного підходу до вирішення таких справ

та підвищення якості їх розгляду [326].

На виконання плану роботи Вищого адміністративного суду України на друге півріччя 2009 року, другою судовою палатою, спільно з Управлінням узагальнення судової практики та судової статистики здійснено вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Вивчення судової практики показало, що судами в основному правильно вирішуються ці справи, із достатньою повнотою перевіряється законність постанов, прийнятих у справах про адміністративні правопорушення. Проте, подекуди суди не враховують особливостей розгляду цієї категорії справ, а тому метою зазначеного дослідження є виявлення складних та спірних питань, які виникають у судовій практиці, вироблення пропозицій для забезпечення єдиного та правильного застосування законодавства [59].

Поряд з цим, довідки про узагальнення судової практики, хоча й мають велике значення для правильного розуміння та застосування адміністративними судами законодавства при розгляді конкретної категорії адміністративних справ, однак не мають загальнообов'язкового для використання характеру. Такі довідки мають методичний характер, і хоча і спрямовані на вироблення єдиного підходу до вирішення аналогічних справ, однак суддя, розглядаючи справу, може винести і інше рішення, яке не буде узгоджене з правовою позицією апеляційного адміністративного суду чи Вищого адміністративного Суду України.

Проте, у такій ситуації таке рішення має усі шанси бути скасованим чи зміненим. Отже, неврахування правової позиції та висновків за результатами узагальнення судової практики може призвести до скасування рішення суду, в якому не було враховано ці позиції.

Такі рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства є формою позапроцесуальних повноважень і дієвим нормативно-закріпленим

способом досягнення єдності судової практики, проте не єдиним, оскільки задекларована єдність судової практики досягається й іншими засобами в процесі здійснення повноважень спеціалізованих судів.

До інших засобів можна віднести інформаційні листи Вищих спеціалізованих судів. Дослідники умовно поділяють інформаційні листи за критерієм змістового навантаження на три групи:

1) інформаційні листи, що містять роз'яснення Вищого спеціалізованого суду з питань застосування окремих норм законодавства (Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 28.12.2014 р. № 122/11/14-14 [125]. Мета цієї категорії інформаційних листів –забезпечення однакового застосування суддями нижчих інстанцій окремих норм для уникнення неоднакового застосування законодавства. Це свого роду «міні-постанови», які в подальшому відображені у постановах пленуму судів касаційної інстанції. Тому самі ці інформаційні листи є найбільш оперативними і в подальшому значущими з точки зору формування судової практики;

2) інформаційні листи, які містять правові позиції Верховного Суду України, сформульовані за наслідками розгляду заяв про перегляд судових рішень із мотивів неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права з подібних правовідносин;

3) інформаційні листи, які містять повідомлення про факти, що повинні враховуватися суддями у своїй діяльності (Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 11.02.2014 р. № 173/11/14-14)[56] [128, с. 61–63];

4) інформаційні листи, які містять огляд судових рішень Вищих спеціалізованих судів, ухвалених в касаційному порядку для забезпечення однакового застосування законодавства під час розгляду та вирішення судових справ (Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 18.02.2014 р. № 212/11/14-14 [122]);

4) інформаційні листи про рішення ЄСПЛ (Інформаційний лист

Вищого адміністративного суду України від 06.05.2015 р. № 870/10-14 [120; 297, с. 67-69]).

Інформаційні листи, що надсилаються адміністративним судам першої інстанції апеляційними адміністративними судами та Вищим адміністративним судом України спрямовані на здійснення оперативного інформування щодо правової позиції з того чи іншого питання. За своїм змістовним призначенням ці листи спрямовані на доведення правової позиції Вищих адміністративних судів судам нижчих інстанцій з метою врахування останніми цієї правової позиції під час здійснення правосуддя.

Огляди практики розгляду справ, аналітичні матеріали стану здійснення судочинства мають на меті доведення до судів загальної практики розгляду справ у динаміці, статистичних даних судової діяльності. Ці повноваження апеляційних адміністративних судів, Верховного Суду України щодо аналізу судової статистики, вивчення та узагальнення судової практики, а на підставі цього – надання спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційних роз'яснень з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції визначені у ст. 27 та 32 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. [261].

Аналогічні повноваження мав Вищий адміністративний суд України згідно зі ст. 32 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 07.07.2010 р. [260] до прийняття нового законодавства.

Огляди практики розгляду справ, аналітичні матеріали стану здійснення судочинства реалізуються у межах правороз'яснювальної функції відповідних судових інстанцій, та здійснюються з метою: по-перше, ініціювання необхідності роз'яснення норм права (можуть здійснювати або суди нижчих рівнів відповідної юрисдикції, або відповідний вищий суд самостійно, або інші державні органи). По-друге, проведення аналізу судової статистики й узагальнення судової практики дає підстави для перевірки необхідності та своєчасності роз'яснення норм законодавства. По-третє, в якості роз'яснень можуть бути підготовлені окремі правові позиції,

інформаційні листи або постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду. Якщо роз'яснення викладатиметься у постанові пленуму, то воно має бути прийняте тільки на засіданні пленуму за встановленою процедурою. По-четверте, правороз'яснювальні акти (правові позиції, інформаційні листи, постанови пленуму) або публікуються в офіційному друкованому виданні Вищого спеціалізованого суду, або розміщуються на його офіційному веб-сайті, або видаються окремими збірниками [44].

Отже, правороз'яснювальна функція апеляційних адміністративних судів та Верховного Суду полягає у підготовці та виданні інтерпретаційних актів, які не мають загальнообов'язкового характеру, є актами багаторазового використання усіма суб'єктами суспільних відносин [44]. Проаналізовані акти судової діяльності (інформаційні листи та узагальнення) не можна вважати безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. Формально ці види судової діяльності не є обов'язковими для судів, але судді повинні їх використовувати як джерела права в адміністративному судочинстві. Відхилення від правової позиції, викладеної в інформаційному листі чи узагальненні може призвести до скасування чи зміни такого судового рішення.

Якість здійснення судочинства, а отже, й авторитет усієї судової системи України визначається правильним й однаковим застосуванням судами законодавства, у тому числі судами різних юрисдикцій. Основне призначення Верховного Суду полягає не просто у здійсненні правосуддя, а в забезпеченні однакового тлумачення і застосування законів усіма судами. Завдання Верховного Суду полягає не лише у виправленні судових помилок, допущених у конкретних адміністративних справах, а передусім у забезпеченні єдності судової практики.

Реалізація цих завдань втілюється шляхом прийняття судових рішень та правових висновків Верховним Судом і постанов Пленуму Верховного Суду України.

Виникає питання, а чи всі судові рішення Верховного Суду та

Верховного Суду України можуть бути джерелами права в адміністративному судочинстві?

Згідно зі ст. 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року, Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [261].

Відповідно до положень ст. 161 КАС України, при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду України, викладені у постановках, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Згідно зі ст. 237 КАС України, заява про перегляд судових рішень в адміністративних справах може бути подана виключно з підстав: неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що спричинило ухвалення різних за змістом судових рішень у подібних правовідносинах; неоднакового застосування судом касаційної інстанції одних і тих самих норм процесуального права – при оскарженні судового рішення, яке перешкоджає подальшому провадженню у справі або яке прийнято з порушенням правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів; невідповідності судового рішення суду касаційної інстанції, викладеному у постанові Верховного Суду України висновку щодо застосування у подібних правовідносинах норм матеріального права.

Згідно зі ст. 244-2 КАС України «Обов'язковість судових рішень Верховного Суду України», висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 цього Кодексу, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які

застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів. Невиконання судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом. Постанови Верховного Суду України, прийняті за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення, підлягають опублікуванню на офіційному веб-сайті Верховного Суду України не пізніше як через п'ятнадцять днів з дня їх прийняття.

Аналогічні норми містяться у ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року, у яких також вказано, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів. Висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної Верховним Судом, тільки з одночасним наведенням відповідних мотивів [261].

Аналогічні положення щодо обов'язковості правових висновків Верховного Суду, що викладені ним у судових рішеннях, містяться й у проекті нового КАС України. Так, згідно зі ст. 291 проекту КАС України, при ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи.

На судове рішення у типовій справі може бути подана апеляційна

скарга у порядку, визначеному цим Кодексом.

Відповідно до п. 5 ст. 291 проекту КАС України, рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав:

1) суд першої та (або) апеляційної інстанції при вирішенні типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи;

2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає ознакам типової справи.

Отже, як випливає з вищевикладеного, правові висновки Верховного Суду про правильне застосування норм матеріального права щодо спірних правовідносин, викладені у його рішеннях, є обов'язковими для судів при виборі правової норми, що підлягає застосуванню та для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт.

Це твердження також підкріплюється й законодавцем у ч. 2 ст. 161 КАС України, згідно з якою при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду України, викладені у постановках, прийнятих за результатами розгляду заяв про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів.

Таким чином, суддя, якому відома правова позиція вищої судової інстанції, Верховного Суду України з певного питання правозастосовної практики, не може не звертати на таку правову позицію уваги, виходячи з рішення вищої інстанції і з огляду на можливість подальшого скасування

його рішення вищестоящим судом. Однак, суддя першої інстанції, не погоджуючись з позицією Верховного Суду України, повинен обґрунтувати її належним чином, однак, при цьому, зберігається ризик, що рішення може бути скасоване вже на рівні апеляційного суду. Суддя має право відступити від правової позиції, яка міститься у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням та обґрунтуванням відповідних мотивів. Ймовірніше за все, такі мотиви наводяться у рішенні за результатами розгляду справи по суті. У чинній редакції також закладений принцип, що, у випадку існування різних рішень з аналогічних справ на рівні вищих спеціалізованих судів, – є підстави для перегляду рішення касаційної інстанції у Верховному Суді України.

Крім того, адвокати та досвідчені юристи дуже часто використовують положення постанов Верховного Суду, в яких містяться висновки про застосування норм права в обґрунтування позовних вимог. Суд, при розгляді справи та винесенні рішення, має таку постанову враховувати, та, у випадку незастосування правової позиції, викладеної Верховним Судом і на яку посилалася сторона у справі в обґрунтуванні свої позовних вимог, навести відповідні мотиви, чому суд від неї відступив.

Наприклад, у постанові Верховного Суду України від 16.02.2016 р. у справі за позовом управління Пенсійного фонду України у Васильківському районі Дніпропетровської області до уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб щодо ліквідації публічного акціонерного товариства «Брокбізнесбанк» про визнання протиправними дій, зобов'язання вчинити дії, а також у постанові Верховного Суду України від 15.06.2016 р. у справі за позовом фізичної особи до уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію публічного акціонерного товариства «Комерційний банк «Український фінансовий світ» про визнання протиправними дій, зобов'язання вчинити дії, було висловлено правову позицію про те, що спори, пов'язані із оскарженням дій уповноваженої особи Фонду гарантування вкладів фізичних осіб на ліквідацію банку стосовно

здійснення відшкодування вкладникам за рахунок коштів Фонду не належать до юрисдикції адміністративних судів [202].

Однак, Фонд є суб'єктом владних повноважень, виходячи з положень КАС України, а спір з Фондом є публічно-правовим. Саме такої позиції дотримуються судді окружних адміністративних судів та мотивують і обґрунтовують свої позиції – відмінні від позиції висловлених Верховним Судом України під час розгляду цих категорій справ.

Таким чином, поряд з питаннями поняття та особливостей судової практики як джерела права, постає і питання забезпечення сталості та єдності судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом як виключне повноваження новоствореного Верховного Суду.

Отже, згідно з процесуальним законодавством України, пріоритетними для застосування адміністративними судами є норми закону. При цьому, вбачається, що висновки, викладені у судових рішеннях Верховного Суду, належить кваліфікувати як тлумачення та застосування норм закону, що має обов'язковий характер не тільки для суду, але й для суб'єкта владних повноважень. Тобто, ці висновки, мають не персоніфікований характер, їм притаманна ознака особливої нормативності та загальнообов'язковості як для суду, так і для суб'єкта владних повноважень.

У контексті досліджуваної тематики викликають не тільки теоретичний, але й практичний інтерес особливості рішень Верховного Суду. На підставі аналізу норм КАС України, Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. та проекту нового КАС України, можна виокремити такі властивості рішень Верховного Суду та особливості їх використання як джерел права в адміністративному судочинстві:

– при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду (ч. 2 ст. 161 КАС України). Тобто, встановлюється пріоритет норми права, а отже, висновок Верховного Суду, в якому надається тлумачення і робиться висновок що застосування норми права слід вважати правотворчою діяльністю Верховного Суду і

кваліфікувати як таким, що містить нормативно-правовий припис;

– у постанові Верховного Суду України, прийнятій за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, має міститися висновок про те, як саме повинна застосовуватися норма права, що була неоднаково застосована (ч. 5 ст. 243 КАС України). Тобто, постанова Верховного Суду України містить норму права, її тлумачить та вказує як норма права має застосовуватися;

– висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Тобто, цей висновок повинен застосовуватися суб'єктом владних повноважень;

– невідповідність судового рішення правовому висновку Верховного Суду України не є підставою для його скасування. Так, згідно з ч. 3 ст. 241 КАС України, у разі, якщо під час розгляду справи Верховний Суд України встановить, що існує необхідність відійти від висновку про застосування норми права, викладеного у постанові Верховного Суду України, яка була прийнята іншим складом суду (іншою палатою чи палатами, які брали участь у спільному засіданні), справа передається на розгляд спільного засідання судових палат Верховного Суду України, яке проводиться за участю палати (палат), яка розглядала справу до моменту її передання, та палати (палат), яка приймала відповідну постанову Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з відповідних судових палат Верховного Суду України;

– адміністративний суд має враховувати висновки Верховного Суду, прийняті за результатами розгляду типової чи зразкової справи (ст. 291 КАС України);

– правовий висновок Верховного Суду України не може бути єдиним обґрунтуванням судового рішення.

Як правильно зазначають Я. Романюк та І. Бейцун, правозастосовна діяльність Верховного Суду України щодо формування правових висновків про правильне застосування норм матеріального права є відмінною від нормотворчості. Зазначений вид тлумачення здійснюється лише з метою правильного й однакового застосування норм законів, а не з метою їх коригування. При цьому, не змінюються сформульовані законодавцем елементи правового регулювання. У разі, якщо ці елементи чітко не виражені у нормах закону, вони визначаються шляхом використання певних методів тлумачення, застосування аналогії закону та аналогії права. Проте, юридична сила судових рішень Верховного Суду України, безумовно, змінилася. У той час, як раніше вони мали персоніфікований характер, то на сьогодні їх дія поширюється також на інші правовідносини, які не були предметом судового розгляду, що зумовлює більш широкий вплив на суспільні відносини [286].

Тобто, правові висновки Верховного Суду можуть мати ознаки офіційного тлумачення законів України. У той же час, рішеннями Конституційного Суду України, згідно зі ст. 95 Закону України «Про Конституційний Суд України», офіційно тлумачаться положення Конституції України та Законів України. Тому таке тлумачення Конституційного Суду України має загальнообов'язковий та нормативний характер, про що зазначається у регулятивній частині судового рішення.

Правовими висновками Верховний Суд України тлумачить норми законів під час розгляду конкретної категорії адміністративних справ у процесі правозастосування, у регулятивній частині Верховний Суд України робить висновки по суті відповідних правовідносин та предмету спору. Тобто, при вирішенні адміністративних справ суди мають використовувати мотивувальну частину судового рішення Верховного Суду України, в якій суд здійснює тлумачення.

Отже, з урахуванням вищевикладеного, з впевненістю можна говорити про те, що правові висновки Верховного Суду України є джерелами права в адміністративному судочинстві, хоча й мають певні особливості до

правозастосування та загальнообов'язковості для застосування адміністративними судами і суб'єктами владних повноважень.

Таким чином, поряд з питаннями поняття та особливостей судової практики як джерела права, постає і питання забезпечення сталості та єдності судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом як виключне повноваження новоствореного Верховного Суду.

У п. 6 Прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII зазначено, що Верховний Суд України, Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ, Вищий господарський суд України, Вищий адміністративний суд України діють у межах їх повноважень, визначених процесуальним законом, до початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом, та до набрання чинності відповідним процесуальним законодавством, що регулює порядок розгляду справ Верховним Судом у складі, визначеному цим Законом.

Таким чином, поряд з кадровим забезпеченням формування Верховного Суду постає і питання набрання чинності нового процесуального законодавства, яке врегульовуватиме діяльність саме Верховного Суду.

23 березня 2017 року Президентом України, як суб'єктом законодавчої ініціативи, було внесено на розгляд Верховної Ради України Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів (реєстр. № 6232).

Метою законопроекту, як зазначено у пояснювальній записці до нього, є нормативне врегулювання процесуальних механізмів, які мають забезпечити ефективний, справедливий, неупереджений та своєчасний захист прав і свобод особи в суді [237].

У контексті досліджуваної тематики найбільше зацікавлення викликають зміни, напрацьовані у проекті нової редакції КАС України, який включає притаманну лише цьому Кодексу процесуальну новелу –

процесуальний механізм розгляду типових справ (у яких відносини сторін та правові норми, якими вони регулюються, є схожими) за прикладом рішення Верховного Суду в одній з таких справ – зразковій справі [237].

Таку процедуру було розроблено за прикладом «пілотних рішень», які приймає Європейський суд з прав людини. Впровадження вказаної процедури в адміністративному судовому процесі може надати змогу зменшити навантаження на суддів, забезпечити єдність правозастосовної практики та сприятиме швидкому розгляду великої кількості однотипних справ [237].

Схожа процедура передбачена у Франції – адміністративний суд або апеляційний суд, у випадку необхідності тлумачення нового правового питання, може за рішенням, яке не оскаржується, направити справу до Державної Ради, яка, у свою чергу, повинна розглянути це питання протягом трьох місяців. І вже на основі прийнятого рішення можливо приймати рішення за правилом «серійності» – зразку [378]. Механізм модельних адміністративних справ вже запроваджено в Республіці Словенії та буде запроваджено в Угорщині.

У законопроекті «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів» (реєстр. № 6232 від 23.03.2017 р.) в частині нової редакції КАС України запроваджено такі новели щодо формування нової концепції судової практики, зокрема, у ст. 4 Проекту наведено терміни, що вживаються в такому значенні:

21) типові адміністративні справи – адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги;

22) зразкова адміністративна справа – типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для

постановлення зразкового рішення [378].

Типові справи належать до справ незначної складності. Суд має право зупинити провадження у справі у разі розгляду типової справи і оприлюднення повідомлення Верховного Суду про відкриття провадження у зразковій справі – до набрання чинності рішенням Верховного Суду у зразковій справі.

Викликає зацікавлення питання щодо особливостей провадження у зразковій справі. Так, якщо у провадженні одного або декількох адміністративних судів перебуває десять або більше типових адміністративних справ, суд, який розглядає одну чи більше таких справ, може звернутися до Верховного Суду з поданням про розгляд однієї з них Верховним Судом як судом першої інстанції [79].

У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової зазначаються підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, в тому числі посилення на типові справи.

Верховний Суд вирішує зразкові справи за правилами спрощеного позовного провадження [79].

Верховний Суд відмовляє у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам цієї статті, зокрема через відсутність принаймні десяти типових справ або значні розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливають прийняття для них зразкового рішення [79].

Ухвала про відкриття Верховним Судом провадження у зразковій справі публікується на офіційному веб-порталі судової влади України, а також в одному із загальнодержавних друкованих засобів масової інформації не пізніше, ніж за 10 днів до дати судового засідання для розгляду зразкової справи [79].

У рішенні суду, ухваленому за результатами розгляду зразкової справи, Верховний Суд додатково зазначає:

- 1) ознаки типових справ;
- 2) обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм;
- 3) обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі [378].

Після прийняття зразкової справи постає питання щодо її застосування під час провадження у типовій справі.

Так, суд, який розглядає типову справу, має право зупинити провадження за клопотанням учасника справи або за власною ініціативою у випадку, якщо Верховним Судом відкрито провадження у відповідній зразковій справі [79].

Провадження у типовій справі підлягає відновленню з дня набрання законної сили рішенням Верховного Суду у відповідній зразковій справі.

При ухваленні рішення у типовій справі, яка відповідає ознакам, викладеним у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, суд має враховувати правові висновки Верховного Суду, викладені у рішенні за результатами розгляду зразкової справи [79].

На судове рішення у типовій справі може бути подана апеляційна скарга.

Вводиться особливий механізм перегляду типової справи у апеляційному порядку, так, рішення суду апеляційної інстанції за наслідками перегляду типової справи може бути оскаржено в касаційному порядку виключно з таких підстав:

- 1) суд першої та (або) апеляційної інстанції при вирішенні типової справи не визнав її типовою справою та (або) не врахував правові висновки, викладені у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи;
- 2) справа, в якій судом першої та (або) апеляційної інстанції ухвалено рішення з урахуванням правових висновків, викладених у рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи, не відповідає

ознакам типової справи [378].

У той же час, не простим буде етап започаткування реалізації механізму «типової справи» та «зразкової справи». У провадженні одного або декількох адміністративних судів мають перебувати десять або більше типових адміністративних справ. У поданні про розгляд справи Верховним Судом як зразкової, повинні бути чітко зазначені підстави, з яких суд, що надає подання, вважає, що справа має бути розглянута Верховним Судом як зразкова, в тому числі посилення на типові справи. Адже Верховний Суд може відмовити у відкритті провадження у зразковій справі, якщо подання не відповідає вимогам цієї статті, зокрема через відсутність принаймні десяти типових справ або якщо існують значні розбіжності у їх фактичних обставинах, які унеможливають прийняття для них зразкового рішення [115, с. 101].

Крім того, після оприлюднення рішення, ухваленого за результатами розгляду зразкової справи, Верховним Судом зазначаються: ознаки типових справ; обставини зразкової справи, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі [237].

Однак, рішення щодо наявності ознак «типової справи» та її відповідності «зразковій справі» прийматимуть суди першої інстанції, що може викликати певні правозастосовні труднощі на перших етапах реалізації цього інституту судової практики як джерела права.

У контексті запровадження інституту «типової справи» та «зразкової справи» особливої уваги заслуговує реалізація положень, що висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного Суду, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права.

При виборі і застосуванні норми права до спірних правовідносин, суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах

Верховного Суду. Такі висновки, які містяться у постановках Верховного Суду і виступатимуть джерелами права [237].

Впровадження в адміністративному процесуальному законодавстві «типових справ» дозволить констатувати факт того, що судовий прецедент є джерелом права в Україні. Сьогодні, для визнання судового прецеденту як джерела права необхідно, щоб він мав такі ознаки: ухвалювався судом вищої інстанції; була відсутня процесуальна можливість для оскарження в суді в загальному порядку; був прикладом для вирішення судами аналогічних справ за відсутності закону, що регулює спірні правовідносини; застосовувався як джерело права під час вирішення аналогічних спірних ситуацій.

Наступним актом судової діяльності є постанови Пленуму Вищого адміністративного Суду України та Верховного Суду України.

Адміністративні суди під час розгляду адміністративних справ використовували та використовують відповідні Пленуми Вищого адміністративного Суду України та Верховного Суду України, у тому числі посилаючись на них у відповідних судових рішеннях, що свідчить про їх важливість у здійсненні адміністративного судочинства.

Роз'яснення Пленуму Верховного Суду з'явилися за часів Радянського Союзу. Повноваженнями його прийняття був наділений Верховний Суд СРСР.

Згідно п. «а» ст. 43 Конституції СРСР від 31 січня 1924 року, до компетенції названого суду відносилось «надання Верховним Судам союзних республік керівних роз'яснень з питань загальносоюзного законодавства». Пізніше схожі повноваження отримали й Верховні Суди республік. Зокрема, Верховний Суд УРСР був наділений правом надавати судам керівні роз'яснення з 1961 року. У 1955-1956 роках на сторінках журналу «Радянська держава та право» після публікації статті Тішкевича І. «Чи є керівні вказівки пленуму Верховного суду СРСР джерелом права?», в якій автор доводив відсутність у судів правотворчих функцій, розгорнулася ціла дискусія з цього приводу. У 60-80-х роках ХХ століття значення судової практики в системі

джерел права й механізмі правового регулювання досліджували багато радянських вчених (Безіна А., Братусь С., Венгеров А., Гурвіч М., Комісаров К., Лазарєв В., Леушин В., Ткачова С. та інші). Більшість із них дотримувалися позиції, що роз'яснення пленумів Верховних Судів СРСР і союзних республік є джерелом права та мають надзвичайно важливе значення в процесі правозастосування. Таким чином, чимало радянських вчених, які досліджували цю проблему, визнавали керівні вказівки Верховного Суду СРСР і Верховних Судів республік джерелом права, підкреслюючи їх вагоме значення. Більше того, правовий статус роз'яснень Верховного Суду України тривалий час не змінювався й після проголошення незалежності України. У 1997 році професор Коржанський М. Й. навіть говорив про необхідність «надання Пленумові Верховного Суду України законодавчих повноважень» [187].

Супротивники обов'язковості роз'яснень Пленуму ВСУ пояснюють свою позицію тим, що їх обов'язковий характер суперечитиме конституційному принципу незалежності суддів і підкорення їх тільки закону. У той же час, апологети обов'язковості зауважують, що судді повинні підкорятися закону, а тому, якщо обов'язковість постанов буде закріплена законом, то судді абсолютно обґрунтовано будуть змушені підкорятися і передбаченим ним роз'ясненням Верховного Суду України [170]. Не вдаючись у наукові дискусії, що тривають у юридичній науці, не можна не ігнорувати той факт, що при розгляді адміністративних справ судді не тільки використовують, але й посилаються на Пленуми Верховного Суду України у своїх рішеннях.

У вітчизняному законодавстві використання Пленумів Верховного Суду України, як джерел права, не було чітко оформлено. Здебільшого зміни стосувалися визнання чи невизнання таких Постанов обов'язковими.

Так, до липня 2001 р., до вступу в силу перших законів, спрямованих на реформування судової системи України (мала судова реформа), юридична сила роз'яснень визначалась ст. 40 Закону УРСР «Про судоустрій» від 5

червня 1981 року, яка зазначала, що роз'яснення Пленуму Верховного Суду України є «обов'язковими для суддів, інших органів і службових осіб, що застосовують закон, по якому дано роз'яснення». Закон України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року скасував дію попередніх двох законів і зазначив, що Верховний Суд і Вищі спеціалізовані суди дають роз'яснення судам загальної юрисдикції з питань застосування законодавства без жодних застережень щодо обов'язковості таких роз'яснень [297, с. 151].

Норми Закону України «Про судоустрій та статусу суддів» від 7 липня 2010 року № 2453 істотно звузили повноваження Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. На це звертають увагу також представники судової влади. Його Пленум позбавлено право надавати судам роз'яснення з питань правозастосування на основі узагальнення судової практики, Закон України «Про судоустрій» від 7 лютого 2002 року скасував дію попередніх двох законів і зазначив, що Верховний Суд і Вищі спеціалізовані суди дають роз'яснення судам загальної юрисдикції з питань застосування законодавства без жодних застережень щодо обов'язковості таких роз'яснень. Норми Закону України «Про судоустрій та статусу суддів» від 7 липня 2010 року № 2453 істотно звузили повноваження Верховного Суду України як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції. На це звертають увагу також представники судової влади. Його Пленум позбавлено право надавати судам роз'яснення з питань правозастосування на основі узагальнення судової практики, а судові функції Верховного Суду України, відповідно до ст. 38 прийнятого Закону, звелися до перегляду судових рішень лише з підстав неоднакового застосування судом касаційної інстанції однієї і тієї самої норми матеріального права у подібних правовідносинах [297, с. 152].

Після прийняття 7 липня 2010 року Закону України «Про судоустрій та статус суддів», Верховний Суд України не мав достатньо засобів та повноважень для ефективного забезпечення однакового застосування правових норм судами України. Окрім того, існував дисбаланс у розподілі

функцій щодо забезпечення єдності судової практики між Верховним Судом України та Вищими спеціалізованими судами. Основним засобом забезпечення єдності судової практики має бути процесуальний, зокрема, правові позиції постанов касацийних судів, а тому надання відповідних функцій Верховному Суду України залишалось першочерговим завданням судової реформи [323, с. 5].

Однак, все ж слід відмітити, що постанови Пленуму Верховного Суду України та Пленумів Вищих спеціалізованих судів носять ознаки прецедентного права. Не будучи носіями норм права в формі загального вираження, вони здійснюють значний вплив на вирішення спорів у випадку виникнення питання правозастосування судом. Роз'яснення та тлумачення судів Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів визначають шлях до правозастосування, вони не мають усіх ознак нормативного характеру, але є обов'язковими для судів, інших органів і посадових осіб, котрі застосовують норми права, щодо яких зроблені такі роз'яснення. Невикористання таких роз'яснень може мати наслідком скасування рішення, яке прийняте без врахування відповідних роз'яснень. Обов'язковість здійсненої вищою судовою інстанцією практики застосування норм права має наслідком виникнення нових відносин, в яких вбачається пріоритет застосування судової практики як джерела права України [104, с. 93].

У ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» від 02.06.2016 року зазначено, що Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України, який забезпечує сталість та єдність судової практики у порядку та спосіб, визначені процесуальним законом [297, с. 152].

Досліджуючи властивості постанов Пленуму Верховного Суду України, слід зазначити, що окремі їх ознаки притаманні властивостям нормативно-правового акту. Зокрема, постанови Пленуму:

- приймаються в особливому процесуальному порядку, визначеному Регламентом Пленуму Верховного Суду України;
- мають суворо визначену документальну форму – форму постанов;

- спрямовані на регулювання типових правовідносин;
- не персоніфіковані й адресуються до невизначеного великого кола осіб [132].

Однак, незважаючи на часткову спільність ознак, підстави визнавати постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України різновидами нормативно-правових актів відсутні, оскільки вони не мають таких обов'язкових і визначальних ознак останніх, як: загальнообов'язковий характер та прийняття в результаті правотворчої діяльності, дозволеної законом. На сьогодні постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України – це не нормативно-правові акти, а різновид офіційних роз'яснень чинного законодавства, які мають для суду загальнообов'язкове значення. Хоча можна говорити про те, що сьогодні адміністративно-процесуальним законодавством створено систему перегляду судових рішень, за якою Пленуми Верховного Суду України мають обов'язковий характер для адміністративних судів [314].

Незважаючи на велике значення для єдності та правильності судової практики, з прийняттям 02.06.2016 року Закону України «Про судоустрій і статус суддів», постанови пленуму Вищого адміністративного Суду України фактично втратили значення загальнообов'язковості.

Однак, слід підкреслити, що жодної норми, якою скасовуються положення Пленумів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України немає. Тому суди їх положення можуть використовувати як джерела права.

Не можна не звернути увагу на те, що, характеризуючи юридичну силу рішень Конституційного суду, слід зазначити що «оскільки Конституційному Суду належить самостійна правотворча функція, слід визнати, що його рішення набувають прецедентного характеру та стають джерелами права». Тому, юридична сила остаточних рішень Конституційного суду перевищує юридичну силу будь-якого закону та, відповідно, дорівнює юридичній силі

самої Конституції, яку вже не можна застосовувати окремо від остаточних рішень Конституційного суду, що стосуються відповідних норм, й тим більше всупереч цим рішенням. Отже, можна погодитися з думкою, що це є не створення права у формі судового прецеденту, а судове тлумачення права шляхом видання Конституційним судом актів офіційного, загальнообов'язкового, нормативного тлумачення. Але ці акти матимуть ознаки нормативності, й саме такий термін – «нормативність актів судової влади» – слід вживати при характеристиці юридичної сили актів судової влади замість терміна «прецедентний характер рішень» [366].

Тобто, говорячи про постанови Пленуму Верховного Суду України слід зазначити, що їм притаманна така ознака, як нормативність і загальнообов'язковість для застосування судами.

У Висновку № 11 (2008) Консультативної ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи щодо якості судових рішень (п. 71) визначено, що вищі судові органи можуть сприяти поліпшенню якості судових рішень, розробляючи рекомендації для судів нижчого рівня, привертаючи їхню увагу до принципів, що застосовуються згідно з існуючою практикою. У зв'язку з цим, постанови Пленуму Верховного Суду України розробляються з урахуванням усталеної судової практики (саме ця категорія є характерною для держав континентального права). Вони відображають єдність підходів щодо тлумачення та застосування законодавства, охоплюють більшість спірних питань судової практики у справах відповідної категорії. Роз'яснення законодавства у постановах Пленуму по суті є офіційною позицією Верховного Суду України щодо вирішення проблемних питань судочинства, що значно полегшує здійснення правосуддя судами нижчого рівня, створює підґрунтя для подальшого формування стабільної судової практики. Постанови Пленуму в умовах фрагментарності законодавства і наявності у ньому безлічі колізій є часто єдиним орієнтиром не лише для судів, а й для усіх учасників правовідносин, які мають діяти за визначеними, передбаченими нормами, у тому числі й тими, які потребують

роз'яснення. Крім того, роз'яснення можуть бути надані в постанові Пленуму завчасно, коли неясність закону є очевидною, що дозволить попередити судові помилки, у той час як прецедент – це переважно виправлення такої помилки. В Україні діють норми обов'язковості висновків, викладених у судових рішеннях Верховного Суду України. Проте, цей механізм не є достатнім «результати його застосування неможливо порівняти з позитивними наслідками, досягнутими шляхом прийняття постанов Пленуму Верховного Суду України та надання судам методичної допомоги» [286].

Отже, правова природа постанов Пленуму Верховного Суду України полягає у тому, що вони не є інтерпретаційними актами, адже приймаються в результаті узагальнення судової практики судів щодо вирішення та розгляду певних категорій справ, і включають у себе питання не тільки тлумачення норми права, але й практику заповнення прогалин і подолання колізій у законодавстві. Тобто, у Пленумах Верховного Суду України надається тлумачення та роз'яснення з питань застосування законодавства.

Поряд з цим, маючи головне значення у формуванні та забезпеченні єдності судової практики, Пленум Верховного Суду, як це впливає зі змісту ст. 46 Закону України «Про судоустрій та статус судів» від 02.06.2016 р., не має цих повноважень.

Наступним судовим актом адміністративних судів є судові рішення вищих інстанцій. Питання використання цих рішень у судовій практиці у якості прецеденту обумовлює виникнення багатьох питань.

Так, для того, щоб будь-яке судове рішення (інший судовий акт у тому числі) мав значення судового прецеденту, він повинен характеризуватися такими ознаками:

- 1) бути формально обов'язковим волевиявленням правозастосовного суб'єкта (судового органу), який водночас може здійснювати і нормотворчі функції; містити норму чи принципи права;

- 2) мати письмову та юридичну зовнішню форму виразу, властиву актам суб'єкта нормотворення;

- 3) виникати при відсутності нормативно-правової регламентації (наявності прогалин);
- 4) застосовуватися при розгляді аналогічних справ;
- 5) забезпечуватися державою (державами);
- 6) поширювати дію лише на суб'єктів та відносини в аналогічних справах;
- 7) мати обов'язковий характер, як правило, для суб'єктів застосування права [183].

На жаль, сьогодні таких властивостей судові рішення адміністративних судів не мають.

Отже, з урахуванням вищевикладеного, рішення Верховного Суду України є тими обов'язковими нормами, дотримуватися яких мають адміністративні суди нижчих інстанцій, суб'єкти владних повноважень та інші зацікавлені особи. Використання рішень Верховного Суду України є обов'язковим, суди мають на них посилатися при вирішенні адміністративних справ. В адміністративному процесуальному законодавстві створений механізм їх обов'язкового застосування та використання адміністративними судами при розгляді та вирішенні адміністративних справ.

Актуальним для України, як нам вбачається, є запровадження інституту «типової справи» та «зразкової справи», який сприятиме зменшенню навантаження на суди, наприклад, під час розгляду справ щодо застосування положень пенсійного законодавства, надаватиме можливість реалізації однієї з основних функцій Верховного Суду щодо забезпечення єдності судової практики з певної категорії спорів, а також однотипні справи, які десятками тисяч знаходились на розгляді у суді, розглядатимуться швидше.

Поряд з цим, не всі рішення Верховного Суду повинні мати і можуть використовуватися як джерела права в адміністративному судочинстві. З огляду на необхідність зміцнення судової влади в Україні та реалізацію

принципів правової визначеності, рівності та довіри до права, слід на законодавчому рівні наділити додатковою ознакою нормативності правові висновки Верховного Суду в конкретних справах.

У зв'язку з цим, доцільно доповнити п. 1 ч. 1 ст. 5 КАС України словами: «відповідно до рішень Верховного Суду, які містять висновки щодо застосування норм права».

Доповнити ч. 2 ст. 46 «Пленум Верховного Суду України» Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 р. пунктами 12 та 13 такого змісту:

12) за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики дає роз'яснення обов'язкового характеру з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової спеціалізації;

13) з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ відповідної судової спеціалізації узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду України з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані.

Прийняття таких змін до законодавства сприятиме наданню нормативності та загальнообов'язковості правовим висновкам та роз'ясненням Верховного Суду України, та визначить їх безспірний статус, як джерел права в адміністративному судочинстві України.

У такому разі, постанови Пленуму Верховного суду України стають прецедентами, тобто нормативно-правовими актами суду, який містить принципи чи норми права і є загальнообов'язковими при вирішенні аналогічних справ.

З урахуванням вищенаведеного, можна здійснити узагальнення та сформулювати такі висновки до цього підрозділу.

Судова практика як вищих судових органів, так і нижчих судових інстанцій, знаходить своє закріплення в судових актах, які вивчаються,

аналізуються і враховуються суддями при розгляді справ.

Судова практика адміністративних судів втілюється у формах:

- постанов Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України;
- постанов Верховного суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права;
- узагальненнях судової практики: (довідках про результати вивчення та узагальнення судової практики, які затверджені Пленумами Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України);
- інформаційних листах;
- судових узагальненнях та статистиці (огляди практики розгляду справ, аналітичні матеріали стану здійснення судочинства);
- судових рішеннях.

Усі вищенаведені форми судової практики в адміністративному судочинстві є джерелами права, а лише ті, які, по-перше, мають особливі ознаки нормативності; по-друге, містять висновки щодо тлумачення та застосування норм права; по-третє, є загальнообов'язковими для суду і суб'єктів владних повноважень.

До них ми відносимо: 1) постанови Верховного суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права; 2) листи та довідки про узагальнення судової практики, в яких містяться тлумачення норм права та висновки щодо їх застосування; 3) постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України. Останні, з прийняттям нового КАС України джерелом права в адміністративному судочинстві, крім наведених вище, стануть судові рішення Верховного Суду, прийняті за наслідками розгляду типових чи зразкових справ.

Адвокати та досвідчені юристи дуже часто використовують положення постанов Верховного Суду, листів та довідок про узагальнення судової практики, в яких містяться висновки про застосування норм права в обґрунтування позовних вимог. Суд, при розгляді справи та винесенні

рішення, має таку постанову враховувати, та, у випадку незастосування правової позиції, викладеної Верховним Судом і на яку посилалася сторона у справі в обґрунтуванні свої позовних вимог, навести відповідні мотиви чому суд від неї відступив. Це ще раз підкреслює важливе значення окремих форм судової практики як джерел права в адміністративному судочинстві.

Листи та довідки про узагальнення судової практики, хоча й мають велике значення для правильного розуміння та застосування адміністративними судами законодавства при розгляді конкретної категорії адміністративних справ, однак не мають загальнообов'язкового для використання характеру. Такі довідки мають методичний характер, і хоча і спрямовані на вироблення єдиного підходу до вирішення аналогічних справ, однак суддя, розглядаючи справу, може винести і інше рішення, яке не буде узгоджене з правовою позицією апеляційного адміністративного суду чи Вищого адміністративного Суду України. Проте, у такій ситуації відповідне рішення має усі шанси бути скасованим чи зміненим. Отже, неврахування правової позиції та висновків за результатами узагальнення судової практики може призвести до скасування рішення суду, в якому не було враховано ці позиції. Тому довідки та узагальнення судової практики суди мають використовувати як джерела права в адміністративному судочинстві.

Особливі властивості мають рішення Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права:

– при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду (ч. 2 ст. 161 КАС України). Тобто, встановлюється пріоритет норми права, а отже, висновок Верховного Суду, в якому надається тлумачення і робиться висновок, що застосування норми права слід вважати правотворчою діяльністю Верховного Суду і кваліфікувати як таким, що містить нормативно-правовий припис;

– у постанові Верховного Суду України, прийнятій за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пп. 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, має міститися висновок про те, як саме повинна

застосовуватися норма права, що була неоднаково застосована (ч. 5 ст. 243 КАС України). Тобто, постанова Верховного Суду України містить норму права, її тлумачить, та вказує, як норма права має застосовуватися;

– висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Тобто, цей висновок повинен застосовуватися суб'єктом владних повноважень;

– невідповідність судового рішення правовому висновку Верховного Суду України не є підставою для його скасування. Так, згідно з ч. 3 ст. 241 КАС України, у разі, якщо під час розгляду справи Верховний Суд України встановить, що існує необхідність відійти від висновку про застосування норми права, викладеного у постанові Верховного Суду України, яка була прийнята іншим складом суду (іншою палатою чи палатами, які брали участь у спільному засіданні), справа передається на розгляд спільного засідання судових палат Верховного Суду України, яке проводиться за участю палати (палат), яка розглядала справу до моменту її передання, та палати (палат), яка приймала відповідну постанову Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з відповідних судових палат Верховного Суду України;

– адміністративний суд має враховувати висновки Верховного Суду, прийняті за результатами розгляду типової чи зразкової справи (ст. 291 КАС України);

– правовий висновок Верховного Суду України не може бути єдиним обґрунтуванням судового рішення [119, с. 429].

Правові висновки Верховного Суду України є джерелами права в адміністративному судочинстві, хоча й мають певні особливості до правозастосування та загальнообов'язковості для застосування адміністративними судами і суб'єктами владних повноважень

Незважаючи на велике значення Пленумів Верховного Суду України та

Вищого адміністративного Суду України для єдності та правильності судової практики, для правозастосовної діяльності, адже в них надається тлумачення та роз'яснення з питань застосування законодавства, з прийняттям 02.06.2016 року Закону України «Про судоустрій і статус суддів» постанови Пленуму Вищого адміністративного Суду України фактично втратили значення загальнообов'язковості. Однак, слід підкреслити, що жодної норми, якою скасовуються положення Пленумів Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України немає. Тому суди їх положення можуть використовувати як джерела права.

4.3. Практика Європейського суду з прав людини як джерело права у адміністративному судочинстві: загальні засади

9 листопада 1995 року Україна стала членом Ради Європи. Набуття членства у Раді Європи є одним з найбільш важливих кроків та необхідним критерієм для інтеграції та вступу до Європейського Співтовариства.

Саме європейські інтеграційні процеси стали ключовими напрямками подальшого здійснення правової реформи в Україні, реформування системи судоустрою, запровадження основних фундаментальних принципів та стандартів на основі положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, реалізації принципів «верховенства права» та «права на справедливий суд», створення ефективного механізму захисту прав свобод та інтересів особи з боку органів публічної влади через запровадження системи адміністративних судів та застосування судами положень Конвенції та практики ЄСПЛ як джерела права.

Актуальність питання застосування положень Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду полягає також і в рецепції саме у положення КАС України положень Європейської Конвенції та внесенні поняття принципу

«верховенства права», «розумного строку розгляду спору», «відповідності повноважень законній меті», «неупередженості», «рівності особи з суб'єктом владних повноважень у процесі», «дотримання принципу пропорційності» у безпосереднє відправлення правосуддя під час розгляду справ адміністративною юрисдикцією.

У правозастосовній практиці та у наукових дослідженнях поняття практики ЄСПЛ як «джерела права» використовується з певними особливостями, саме тому важливо дослідити місце та роль цього джерела права під час здійснення адміністративного судочинства, а також взаємозв'язок практики ЄСПЛ з іншими джерелами права.

Для того, щоб зрозуміти сутність та природу рішень ЄСПЛ, слід насамперед, з'ясувати статус цього органу, який діє у системі Ради Європи. Свої завдання ЄСПЛ здійснює шляхом розгляду і вирішення конкретних справ (заяв), прийнятих до провадження на основі заяв (визнаних прийнятними), поданих фізичною особою, неурядовою організацією або групою приватних осіб.

Слід зазначити, що кількість заяв, які надходять до ЄСПЛ від усіх країн-учасниць, щороку зростає. Можливо, це пов'язано з тим, що громадяни не задоволені результатами національних судових розглядів, і їм нічого не залишається, як звернутися до Європейського суду [126, с. 119].

Після того, як Україна стала членом Ради Європи 9 листопада 1995 року, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод і протоколи були ратифіковані тільки Законом України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР. Згідно з положеннями ст. 1 цього Закону, Україна повністю визнає на своїй території дію ст. 25 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання компетенції Європейської комісії з прав людини приймати від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб заяви на ім'я Генерального Секретаря Ради Європи про порушення Україною прав, викладених у Конвенції, та ст. 46 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року щодо визнання

обов'язковою і без укладення спеціальної угоди юрисдикцію ЄСПЛ в усіх питаннях, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції [256].

Конвенція є живим документом, який має тлумачитися у світлі сьогоденних реалій, а за роки, що минули з часу прийняття Конвенції, відносини набули очевидного розвитку в багатьох сферах. Суд, у контексті змінених поглядів у суспільстві на правовий захист, який має надаватися фізичним особам у їхніх стосунках з державою, поширив сферу застосування п. 1 ст. 6 на спори між громадянами та державними органами [271].

Загальноправовий режим щодо дії міжнародних договорів, встановлений у положеннях ст. 9 Конституції України, згідно з якою чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України (тобто ратифіковані), є частиною національного законодавства України.

Виходячи з положень ст. 9 Конституції України, ст. 26 Віденської конвенції, ст.ст. 15, 19 Закону № 1906-IV, міжнародно-правовий принцип сумлінного виконання міжнародних зобов'язань при здійсненні правосуддя важливо враховувати, що існує пріоритет міжнародного договору України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, над національним законом та іншими актами законодавства, крім Конституції України. Тобто, якщо таким міжнародним договором встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України.

Крім того, у правозастосовній практиці суд застосовує положення Конституції України як норми прямої дії. При цьому, суд не може, застосувавши Конституцію як акт прямої дії, визнати неконституційними закон чи міжнародний договір, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, оскільки це віднесено до виключної компетенції Конституційного Суду України (п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 року) [234].

Хоча ратифікацію Конвенції і було здійснено згідно з Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР, проте положення Конвенції набрали чинності для держави – України, тільки з 11.09.1997 р. – після передачі ратифікаційної грамоти на зберігання Генеральному секретареві Ради Європи відповідно до ст. 59 Європейської Конвенції.

У подальшому 03.05.2002 було ратифіковано Протоколи № 13 (Закон від 28.11.2002 р. № 318-IV), Протокол № 14 (Закон від 09.02.2006 р. № 3435-IV, який набрав чинності з 01.06.2010 року).

Важливо зазначити, що протоколи до Європейської Конвенції є невід'ємною частиною Конвенції та входять до її тексту.

Одним з найбільш вагомих кроків щодо реалізації положень Конвенції та інституцій Ради Європи стало прийняття Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23.03.2006 року.

У ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» зазначено, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права. Тобто, під час розгляду справи по суті, обґрунтуванні, дослідженні обставин по справі та тлумаченні положень чинного законодавства України, національний суд використовує положення Конвенції та практику ЄСПЛ як джерело права. У кожному судовому рішенні посилання на практику Європейського суду здійснюється через ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23.03.2006 року за № 3477-IV.

Окрім того, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» № 3477-IV передбачає застосування судами Конвенції та практики ЄСПЛ як джерела права, а ст. 18 цього Закону визначає порядок посилання на Конвенцію та практику Суду. При цьому, варто зауважити, що мова йде саме про «практику Суду» у значенні, розкритому у ст. 1 цього Закону, тобто практику ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини, а не лише про рішення щодо України. Важливо зазначити, що у Законі № 3477-IV немає положень, які б забороняли

застосовувати рішення чи ухвали ЄСПЛ, постановлені щодо інших країн [347, с. 6].

Також, варто звернути увагу на положення Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20.05.2013 р. № 7, яким передбачено, що у мотивувальній частині рішення, винесеного адміністративним судом, можуть також використовуватися посилання на рішення ЄСПЛ. Суди повинні мати на увазі, що саме лише посилання в мотивувальній частині на положення законодавства без належного наведення мотивів застосування певних норм права або незастосування інших норм, на які посилається сторона при обґрунтуванні своїх вимог, не може вважатися належною юридичною кваліфікацією [123]. Таким чином, під час написання рішення, суд обґрунтовує посилання на рішення ЄСПЛ у кожній справі так, як «виривання» з контексту рішення Європейського суду певних положень може призвести до невідповідності обставин справи, розглянутої заяви Європейським судом та обставин справи, яку розглядає національний суд. За таких «штучних цитувань» зміст рішень (практики) ЄСПЛ може бути нівельованим.

Відповідно до ч. 2 ст. 8 КАС України, суд застосовує принцип «верховенства права» з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

З наведеного вище випливає, що практика ЄСПЛ є безспірним джерелом права в адміністративному судочинстві України. Слід також підкреслити, що адміністративні суди застосовують практику ЄСПЛ як джерело права при винесенні рішень.

Вінницький апеляційний адміністративний суд в ухвалі від 30.03.2016 р. у справі № 725/296/16-а, мотивуючи свою позицію стосовно визнання поважними причини пропуску строку на апеляційне оскарження, посилається на рішення у справі «Жофр де ля Прадель проти Франції» від 16 грудня 1992 року. Так, ЄСПЛ акцентує увагу на тому, що право на доступ до суду має бути ефективним. Реалізуючи п. 1 ст. 6 Конвенції про захист

прав людини та основоположних свобод, кожна держава-учасниця цієї Конвенції має право встановлювати правила судової процедури, у тому числі процесуальні заборони й обмеження, які полягають у тому, щоб судовий процес не перетворився на безладний рух. Разом з тим, суд зазначає, що не повинно бути занадто формального ставлення до передбачених законом вимог, оскільки доступ до правосуддя повинен бути не лише фактичним, але й реальним [270].

У наступному рішенні Вищого адміністративного суду України від 11.04.2016 у справі № К/800/6092/16, суд, розкриваючи принцип верховенства права, посилається на рішення ЄСПЛ у справі «Brumărescu v. Romania» від 28.11.1999 р. Відповідно до цього рішення, «Право на справедливий судовий розгляд, гарантоване п. 1 ст. 6 Конвенції, слід тлумачити в контексті Преамбули Конвенції, яка, зокрема, проголошує верховенство права як складову частину спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип юридичної визначеності, згідно з яким, у разі остаточного вирішення спору судами, їх рішення, що набрало законної сили, не може ставитися під сумнів». «Принцип юридичної визначеності вимагає поваги до принципу *res judicata*, тобто поваги до остаточного рішення суду. Згідно з цим принципом, жодна сторона не має права вимагати перегляду остаточного та обов'язкового до виконання рішення суду лише з однією метою – домогтися повторного розгляду та винесення нового рішення у справі» (справа «Ryabykh v. Russia» від 24 липня 2003 року) [270].

ВСУ, обґрунтовуючи позицію стосовно поновлення виплати пенсії, у рішенні від 06.10.2015 р. посилається на рішення ЄСПЛ у справі «Пічкур проти України» та вказує, що у цій справі право на отримання пенсії як таке стало залежним від місця проживання заявника. Це призвело до ситуації, у якій заявник, пропрацювавши багато років у своїй країні та сплативши внески до системи пенсійного забезпечення, був зовсім позбавлений права на пенсію лише на тій підставі, що він більше не проживає на території України (п. 51

цього рішення). У п. 54 вказаного рішення ЄСПЛ зазначив, що наведених вище міркувань ЄСПЛ достатньо для висновку про те, що різниця в поводженні, на яку заявник скаржився, порушувала ст. 14 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 року, згідно з якою користування правами та свободами, визнаними в Конвенції, має бути забезпечене без дискримінації за будь-якою ознакою – статі, раси, кольору шкіри, мови, релігії, політичних чи інших переконань, національного чи соціального походження, належності до національних меншин, майнового стану, народження або за іншою ознакою у поєднанні зі ст. 1 Першого протоколу до Конвенції, якою передбачено право кожної фізичної або юридичної особи мирно володіти своїм майном та закріплено, що ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права [270].

У той же час, аналіз правозастосовної практики адміністративних судів свідчить про певні відхилення в застосуванні як Конвенції, так і рішень ЄСПЛ. Під час розгляду адміністративної справи по суті, суд на власний розсуд вирішує питання щодо застосування положень Рішень ЄСПЛ.

Безумовно, ці приклади не дають вичерпної характеристики змісту тих норм, які передбачені Конвенцією. Однак, вони у доступній формі розкривають підходи ЄСПЛ до розуміння державами-членами Конвенції своїх обов'язків з гарантування особам прав і свобод, як це передбачено ст. 1 Конвенції [270].

У проблематики є ще один аспект. Так, якщо проаналізувати українську судову практику, то застосування Європейської конвенції відбувається не скільки шляхом посилання на відповідні статті конвенції, скільки на раніше прийняті рішення Європейським судом з прав людини, або, навпаки, на загальновідомі принципи без посилання на конкретні рішення (наприклад, «розумні строки»). Обидва варіанти не в повній мірі враховують регуляторне значення постанов цієї установи. Фактично йдеться про судовий прецедент, механізм застосування якого в українському

законодавстві відсутній [63].

На думку С. Шевчука, обов'язковість європейського прецедентного права з прав людини для України впливає з принципу ієрархії юрисдикцій – Європейському суду з прав людини належить найвища юрисдикція у галузі судового захисту прав та свобод людини, що безпосередньо впливає з ч. 4 ст. 55 Конституції України, незважаючи на те, що діяльність Європейського суду є додатковою, тому що основний «тягар» щодо цього захисту мають узяти на себе національні юрисдикційні органи [364, с. 173].

Під час розгляду судом справи по суті, можуть виникати питання щодо використання тексту рішень ЄСПЛ.

Так, зокрема у рішеннях Львівського окружного адміністративного суду від 02 жовтня 2014 року, справа № 813/5533/14, Миколаївського окружного адміністративного суду від 11 січня 2010 р. справа № 2а-3850/09/1470 використовується позиція Європейського суду щодо справи *Yvonne van Duyn v. Home Office (Case 41/74 van Duyn v. Home Office)*. У цьому випадку важливо більш глибоко дослідити використання цього рішення. Рішення цитувалось для формулювання принципу юридичної визначеності, який, згідно положень Конвенції, означає, що зацікавлені особи повинні мати змогу покладатися на зобов'язання, взяті державою.

Важливо зазначити, що Європейським судом з прав людини можуть використовуватись цитування та посилання на рішення Європейського суду справедливості.

Так, зокрема, Вищий адміністративний суд України зосередив увагу на рішення № 41/74 у справі «*Yvonne Van Duyn v. Home Office*», яке було ухвалене Європейським судом справедливості [123].

Відповідно до ст. 19 Договору про Європейський Союз, Європейський суд справедливості забезпечує дотримання права під час тлумачення і застосування установчих договорів Європейського Союзу (Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу). Для цього Суд перевіряє законність актів інститутів Європейського

Союзу, забезпечує виконання зобов'язань державами-членами за договорами Європейського Союзу, інтерпретує право Європейського Союзу на прохання національних судів і трибуналів держав-членів цього Союзу. Таке визначення компетенції та функцій Європейського суду справедливості означає, що рішення, ухвалені цим Судом, є обов'язковими для сторін спору та можуть мати прецедентний характер у рамках правової системи Європейського Союзу, зокрема, використовуватися самим Судом та судовими органами держав-членів Європейського Союзу під час застосування норм права Європейського Союзу.

Україна не є державою-членом Європейського Союзу. Установчі договори Європейського Союзу не зобов'язують Україну, відповідно і рішення Європейського суду справедливості не можуть розглядатися як джерело права національної правової системи [123]. У зв'язку з тим, що Україна є державою-членом Ради Європи, практика ЄСПЛ є однією з основ правозастосування, тому рішення цього Суду застосовуються як джерело права під час вирішення адміністративних спорів.

Тому рішення Європейського суду справедливості, який діє лише у межах правової системи Європейського Союзу, не можна розглядати як джерело права в адміністративному судочинстві.

У той же час, якщо у рішенні ЄСПЛ процитована та використана певна позиція Європейського суду справедливості, як то в справі *Yvonne van Duyn v. Home Office* (Case 41/74 *van Duyn v. Home Office*) щодо реалізації принципу юридичної визначеності – то в такій ситуації суди в Україні можуть використовувати позицію Європейського суду справедливості – однак з посиланням на відповідне рішення ЄСПЛ, так як національним судом використовуватиметься при обґрунтуванні судового рішення уже практика ЄСПЛ щодо певної категорії спорів.

Цікавою є думка П. В. Пушкаря, який зазначає, що «Судова практика ЄСПЛ» – дуже узагальнене поняття, що включає широкий спектр судових рішень цього Суду, рішень як матеріального, так і процесуального характеру,

деякі з яких дослідники цього питання часто з причин, зазначених вище, не згадують або на які вони не посилаються взагалі. Тобто, саме по собі поняття «судова практика» включає в себе не тільки рішення Суду, постановлені щодо суті вимог Конвенції, але й і його ухвали (в деяких випадках такого роду рішення перекладаються як «постанови Суду») [264, с. 43].

Положеннями Конституції України у редакції від 30.09.2016 року встановлено, що суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права.

Слід також зазначити, що на розгляд Верховної Ради України Президентом України було внесено Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів від 23 березня 2017 року (реєстр. № 6232). У ч. 2 ст. 6 цього Проекту зазначено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

Таким чином, застосування практики ЄСПЛ як джерела права може бути закріплене і на рівні процесуального кодексу як реалізація принципу «верховенства права».

Принцип «верховенства права» має дуже важливе значення для судової влади. Цей принцип полягає в тому, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави [74, с. 383]. Як принцип судочинства, він визначає спрямованість судочинства на досягнення справедливості. Така позиція особливо актуальна з огляду на положення ч. 1 ст. 2 КАС України, у якій визначено, що завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого,

неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Суди застосовують при розгляді справ Європейську Конвенцію та практику ЄСПЛ як самостійне джерело права, тобто, під час розгляду справи по суті, обґрунтуванні, дослідженні обставин по справі та тлумаченні положень чинного законодавства України, національний суд використовує положення Конвенції та практику ЄСПЛ як окремий вид джерела права. У кожному судовому рішенні посилання на практику Європейського суду здійснюється через ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ» від 23.03.2006 р. за № 3477-IV.

Під час написання рішення, суд обґрунтовує посилання на рішення ЄСПЛ у кожній справі так, як «виривання» з контексту рішення Європейського суду певних положень може призвести до невідповідності обставин справи розглянутої заяви Європейським судом та обставин справи, яку розглядає національний суд [107, с. 88].

За таких «штучних цитувань» зміст рішень (практики) ЄСПЛ може бути нівельованим.

Залишається проблема правильного врахування таких рішень у судовій практиці, оскільки часто вони застосовуються судами України помилково, що, насамперед, пов'язується з неправильним тлумаченням окремих висновків ЄСПЛ. Крім того, як би це категорично не звучало, зустрічаються також і випадки «зловживання» практикою ЄСПЛ для надання судовому рішенню більшої ваги – мова йде про ті випадки, коли рішення Європейського суду застосовуються недоречно або до тих спірних правовідносин, яких вони взагалі не стосуються [297, с. 161].

Тому пріоритетним напрямом роботи в цьому сенсі повинна бути систематизація рішень ЄСПЛ з метою їх правильного застосування при вирішенні конкретних категорій справ, у тому числі адміністративних [289, с. 157-158]. Суд, при застосуванні рішень ЄСПЛ як джерела права, повинен: а) чітко зазначати, порушення саме якої статті Конвенції або протоколів до неї є у даній справі; б) показати зв'язок між фактичними

обставинами, в яких ЄСПЛ дійшов того чи іншого висновку, та справою, в якій український суд застосовуватиме такий висновок [180, с. 22].

У той же час, якщо у рішенні ЄСПЛ процитована та використана певна позиція Європейського суду справедливості, – то в такій ситуації суди в Україні можуть використовувати позицію Європейського суду справедливості – однак з посиланням на відповідне рішення ЄСПЛ. Так, як національним судом використовуватиметься при обґрунтуванні судового рішення уже практика ЄСПЛ щодо певної категорії спорів та реалізації певних норм-принципів Європейської Конвенції.

При застосуванні національними судами практики ЄСПЛ найбільш важливими питаннями є правильне та точне застосування норм-принципів, які тлумачаться Європейським судом з прав людини у відповідному рішенні та можуть бути використані національним судом.

Таким чином, можна з упевненістю констатувати той факт, що практику ЄСПЛ слід розглядати як джерело права для національної правової системи, так і в адміністративному судочинстві. Визнання рішень ЄСПЛ джерелом права є невідворотним процесом адаптації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Поряд з цим, хоча рішення ЄСПЛ і визнаються джерелами права в адміністративному судочинстві, належний механізм їх застосування відсутній. Слід підкреслити, що сьогодні є актуальним питання створення та відпрацювання чіткого механізму застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві.

Рішення ЄСПЛ адміністративні суди повинні обов'язково застосовувати, але таке застосування має бути обґрунтованим, адекватним та виваженим. Тобто, проблема полягає у відсутності чітких критеріїв застосування практики ЄСПЛ.

Можна виділити принаймні три підходи українських судів до використання практики цього Суду. Перший полягає в застосуванні норм Конвенції та практики її тлумачення Європейським судом у нерозривній єдності. У таких випадках вітчизняні суди цитують рішення Суду,

супроводжуючи це посиланням на Конвенцію. Другий передбачає використання практики Європейського суду як додаткового аргументу, яким обґрунтовується позиція вітчизняного суду, що базується на нормах національного права. В інших випадках, у судових рішеннях національних судів практика Європейського суду розглядається як тлумачення, що має нормативний характер [163].

У зв'язку з цим, особлива роль щодо забезпечення правильного використання у судовій практиці правових позицій ЄСПЛ належить Верховному Суду, який не тільки бере участь у процедурі виконання рішень ЄСПЛ, а також є єдиним у державі органом, повноважним переглядати судові рішення національних судів у разі встановлення у них Європейським судом з прав людини порушень міжнародних зобов'язань держави [163].

Верховний Суд повинен формувати концептуальні підходи і методи використання судами європейських стандартів, розробляти рекомендації щодо правильного та однакового застосування ними при здійсненні правосуддя норм Конвенції і практики Європейського суду [163].

Верховний Суд може це зробити шляхом надання роз'яснень щодо застосування практики ЄСПЛ, а також шляхом її використання при вирішенні конкретних справ [163].

Висновки до розділу 4

Підсумовуючи викладене, визначимо принципові положення, що містяться у цьому розділі і виносяться на захист:

1) у широкому розумінні судова практика в адміністративному судочинстві становить результат діяльності суду в здійсненні судочинства, сукупність всіх судових рішень, навіть без визначення категорій та судових інстанцій, які їх прийняли.

Говорячи про судову практику як джерело права в адміністративному

судочинстві, слід виходити з того, що не всі судові акти, що приймаються адміністративними судами, мають особливі ознаки нормативності, а лише ті, які є наслідком нормотворчої та правотворчої функції Верховного Суду, є обов'язковим у правозастосовній діяльності адміністративних судів та суб'єктів владних повноважень. До таких судових актах належать постанови, Пленуми, листи та узагальнення судової практики Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, в яких надається тлумачення норм права, надаються роз'яснення щодо застосування норм права;

2) суддя, якому відома правова позиція вищої судової інстанції, Верховного Суду України з певного питання правозастосовної практики, не може не звертати на таку правову позицію уваги, виходячи з рішення вищої інстанції і з огляду на можливість подальшого скасування його рішення вищестоящим судом. Однак суддя першої інстанції, не погоджуючись з позицією Верховного Суду України, повинен обґрунтувати її належним чином, однак при цьому зберігається ризик, що рішення може бути скасоване вже на рівні апеляційного суду. Суддя має право відступити від правової позиції, яка міститься у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням та обґрунтуванням відповідних мотивів. Ймовірніше за все, такі мотиви наводяться у рішенні за результатами розгляду справи по суті. У чинній редакції ще закладено принцип, що у випадку існування різних рішень з аналогічних справ на рівні вищих спеціалізованих судів є підстави для перегляду рішення касаційної інстанції у Верховному Суді України;

3) судова практика як вищих судових органів, так і нижчих судових інстанцій знаходить своє закріплення в судових актах, які вивчаються, аналізуються і враховуються суддями при розгляді справ.

Судова практика адміністративних судів втілюється у формах:

– постанов Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України;

– постанов Верховного суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права;

– узагальнень судової практики (довідках про результати вивчення та узагальнення судової практики, які затверджені Пленумами Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України);

– інформаційних листів;

– судових узагальнень та статистики (огляди практики розгляду справ, аналітичні матеріали стану здійснення судочинства);

– судових рішень;

4) не всі наведені форми судової практики в адміністративному судочинстві є джерелами права, а лише ті, які по-перше, мають особливі ознаки нормативності; по-друге, містять висновки щодо тлумачення та застосування норм права; по-третє, є загальнообов'язковими для суду і суб'єктів владних повноважень.

До них ми відносимо: 1) Постанови Верховного суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права; 2) листи та довідки про узагальнення судової практики, в яких містяться тлумачення норм права та висновки щодо їх застосування; 3) Постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України. З прийняттям нового КАС України джерелом права в адміністративному судочинстві, крім наведених вище, стануть судові рішення Верховного Суду, прийняті за наслідками розгляду типових чи зразкових справ;

5) адвокати та досвідчені юристи дуже часто використовують положення постанов Верховного Суду, листів та довідок про узагальнення судової практики, в яких містяться висновки про застосування норм права в обґрунтування позовних вимог. Суд при розгляді справи та винесенні рішення має таку постанову враховувати та у випадку незастосування правової позиції, викладеної Верховним Судом і на яку посилалася сторона у справі в обґрунтування свої позовних вимог, навести відповідні мотиви, чому суд від неї відступив. Це ще раз підкреслює важливе значення окремих форм судової практики як джерел права в адміністративному судочинстві.

6. Листи та довідки про узагальнення судової практики, хоча й мають

велике значення для правильного розуміння та застосування адміністративними судами законодавства при розгляді конкретної категорії адміністративних справ, проте не мають загальнообов'язкового для використання характеру. Такі довідки мають методичний характер і, хоча й спрямовані на вироблення єдиного підходу до вирішення аналогічних справ, однак суддя, розглядаючи справу, може винести й інше рішення, яке не буде узгоджене з правовою позицією апеляційного адміністративного суду чи Вищого адміністративного Суду України. Проте у такій ситуації подібне рішення має усі шанси бути скасованим чи зміненим. Отже, неврахування правової позиції та висновків за результатами узагальнення судової практики може призвести до рішення суду, в якому не було враховано ці позиції. Тому довідки та узагальнення судової практики суди мають використовувати як джерела права в адміністративному судочинстві;

7) особливі властивості мають рішення Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, а саме:

- при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду (ч. 2 ст. 161 КАС України). Тобто встановлюється пріоритет норми права, а отже висновок Верховного Суду, в якому надається тлумачення і робиться висновок щодо застосування норми права, слід вважати правотворчою діяльністю Верховного Суду і кваліфікувати як такий, що містить нормативно-правовий припис;

- у постанові Верховного Суду України, прийнятій за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини першої ст. 237 КАС України, має міститися висновок про те, як саме повинна застосовуватися норма права, що була неоднаково застосована (ч. 5 ст. 243 КАС України). Тобто постанова Верховного Суду України містить норму права, її тлумачить і вказує, як норма права має застосовуватися;

- висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів

владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Тобто цей висновок повинен застосовуватися суб'єктом владних повноважень;

- невідповідність судового рішення правовому висновку Верховного Суду України не є підставою для його скасування. Так, згідно з ч. 3 ст. 241 КАС України, у разі якщо під час розгляду справи Верховний Суд України встановить, що існує необхідність відійти від висновку про застосування норми права, викладеного у постанові Верховного Суду України, яка була прийнята іншим складом суду (іншою палатою чи палатами, які брали участь у спільному засіданні), справа передається на розгляд спільного засідання судових палат Верховного Суду України, яке проводиться за участю палати (палат), яка розглядала справу до моменту її передання, та палати (палат), яка приймала відповідну постанову Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з відповідних судових палат Верховного Суду України;

- адміністративний суд має враховувати висновки Верховного Суду, прийняті за результатами розгляду типової чи зразкової справи (ст. 291 КАС України);

- правовий висновок Верховного Суду України не може бути єдиним обґрунтуванням судового рішення;

8) особлива роль щодо забезпечення правильного використання у судовій практиці правових позицій ЄСПЛ належить Верховному Суду, який не тільки бере участь у процедурі виконання рішень ЄСПЛ, але виступає єдиним у державі органом, повноважним переглядати судові рішення національних судів у разі встановлення у них Європейським судом з прав людини порушень міжнародних зобов'язань держави. Тому Верховний Суд повинен формувати концептуальні підходи і методи використання судами європейських стандартів, розробляти рекомендації щодо правильного та однакового застосування ними при здійсненні правосуддя норм Конвенції і практики ЄСПЛ.

ВИСНОВКИ

На основі комплексного дослідження науково-теоретичних підходів, а також аналізу чинного законодавства і практики його реалізації наведено узагальнення та нове вирішення наукової проблеми щодо формування сучасної концепції джерел права в адміністративному судочинстві, висвітлення особливостей реалізації останніх в адміністративному судочинстві, а також пропозицій та рекомендацій з удосконалення законодавства у цій сфері.

1. Реформування правової системи України відповідно до міжнародних стандартів; формування у суспільній свідомості нового праворозуміння; недосконалість та суперечливість чинного законодавства; інтегративні процеси у напрямку зближення правових сімей; потреби створення ефективного механізму захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин; процеси реформування системи судоустрою та судочинства; перехід у вітчизняній науці від панування позитивістської моделі права до сприйняття природно-правового підходу – все це слугує передумовами новітнього переосмислення ролі, значення, системи та властивостей джерел права в адміністративному судочинстві. Таке переосмислення можливо здійснити завдяки відходу від догматичного підходу до розуміння джерел права в адміністративному судочинстві та використанню іншої методологічної основи пізнання.

Зміна таких поглядів можлива завдяки використанню як новітніх світоглядних підходів (синергетика, феноменологія, ціннісний підхід) до вивчення джерел права в адміністративному судочинстві, так і комплексу загальнонаукових методів дослідження, серед яких можна виділити: моделювання, аналогію, системно-структурний, порівняльно-правовий, історико-правовий, герменевтичний, формально-юридичний, комплекс методів емпіричного дослідження (спостереження, порівняння, опитування,

вивчення документів тощо), які дозволили отримати науково обґрунтовані результати стосовно предмета дослідження.

2. Сучасний стан наукового пізнання джерел права в адміністративному судочинстві характеризується критичним аналізом старих концепцій, становленням нових підходів, що відповідають вимогам сучасної юриспруденції і потребам удосконалення судочинства з розгляду публічно-правових спорів. Враховуючи наукову цінність досліджень, які присвячені джерелам права, слід відзначити певну фрагментарність, неповний аналіз системності та цілісності щодо розуміння адміністративістами значення і сутності джерел права в адміністративному судочинстві внаслідок здійснення судово-правової реформи в Україні. Підходи більшості дослідників до вивчення джерел права, як правило, зводяться до визначення їх переліку, без приділення суттєвої критичної уваги дослідженню міждисциплінарності та багатоаспектності змісту категорії «джерела права в адміністративному судочинстві».

Сучасною наукою адміністративного права не вироблено єдиних уявлень про джерела права в адміністративному судочинстві, про їх сутність та ієрархічну побудову, нерозробленим є понятійно-категоріальний апарат, що розкриває їх базові характеристики. Одним з дискусійних питань виступає питання щодо місця та ролі судової практики, судового рішення та судового прецеденту в системі джерел права в адміністративному судочинстві. У більшості наукових праць судова практика як джерело права не визнається. І це при тому, що з прийняттям у новій редакції Закону України «Про судоустрій і статус суддів» окремі судові рішення Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, є обов'язковими як для суду, так і для суб'єктів владних повноважень.

3. На підставі аналізу законодавства та судової практики було сформульовано авторське визначення поняття джерела права в адміністративному судочинстві, під яким розуміються нормативно-правові акти та акти судових органів, які містять норми та інші нормативні правові

приписи, що врегульовують порядок організації та здійснення правосуддя в адміністративних справах при розгляді адміністративними судами публічно-правових спорів.

Джерела права в адміністративному судочинстві мають не лише ознаки, які притаманні будь-якому джерелу права, але й набувають певних, характерних для них властивостей, обумовлених особливостями предмета правового регулювання, правилами здійснення адміністративного судочинства. Характерними рисами джерел права в адміністративному судочинстві є те, що окремі з них мають певний ступінь нормативності та обов'язковий характер для суду і суб'єктів владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт. Йдеться про постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки про застосування норми права, рішення Верховного Суду у типовій та зразковій справі, Постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України, листи та узагальнення судової практики.

4. Характерною рисою джерел права в адміністративному судочинстві є їх множинність. Елементи джерел права в адміністративному судочинстві утворюють ієрархічну систему, під якою запропоновано розуміти об'єктивно існуючий, багаторівневий комплекс взаємодіючих та взаємодоповнюючих один одного різних за формою норм права та нормативних правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер і регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства.

Запропоновано авторську систему джерел права в адміністративному судочинстві України, яка складається з: Конституції України; міжнародних договорів; законів України; підзаконних правових актів; рішень: ЄСПЛ, Конституційного Суду України, Постанов Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права (з прийняттям нової редакції КАС України – рішень Верховного Суду у типовій чи зразковій справі); судових актів вітчизняних судів – постанов Пленуму Верховного Суду України,

Пленумів Вищих спеціалізованих судів, листів та узагальнень Верховного Суду України, Вищого адміністративного суду України, в яких надається тлумачення норм права та висновки щодо їх застосування.

5. З'ясовано правову природу справ адміністративної юрисдикції та їх вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві, що дозволило дійти висновку про те, що найбільше питань та труднощів у правозастосуванні викликають випадки, в яких необхідно визначити, за правилами якого процесуального закону розглядати ту чи іншу справу. Питання розмежування юрисдикції не стало непередбачуваним. Вона повинно було бути очікуваним, зважаючи на попередню практику та підсудність справ судам загальної юрисдикції. У кожному конкретному випадку питання про те, за правилами якого виду судочинства потрібно розглядати справу, має вирішувати суд. Тому проблеми з розмежуванням юрисдикції повинні бути подолані судовою практикою. Вагому роль у питаннях розмежування судової практики має відігравати Верховний Суд.

6. На підставі аналізу зарубіжного досвіду застосування джерел права в адміністративній юстиції таких країн, як Польща, Німеччина, Угорщина, Франція, визначено можливість імплементації окремих положень адміністративного-процесуального законодавства у вітчизняне законодавство. Обґрунтовується доцільність віднесення до компетенції Верховного Суду питання розгляду юрисдикційних спорів та преюдиційних запитів судів першої інстанції. Преюдиційний розгляд запитів Верховним Судом може стати додатковим, окремим інструментом забезпечення єдності судової практики та запорукою дотримання принципу правової визначеності як складового елементу принципу верховенства права.

Доводиться, що корисним для України може стати інститут розгляду прийняття зразкового судового рішення за наслідками розгляду типових справ. Необхідність впровадження такого механізму обумовлена переобтяженням адміністративних судів розглядом великої кількості типових адміністративних справ, в яких позивачами заявляються аналогічні вимоги, а

також потребами забезпечення єдності судової практики. Тому прийняття зразкового рішення Верховним Судом за наслідками розгляду типової адміністративної справи сприятиме оперативності судочинства, забезпеченню єдності судової практики.

7. Охарактеризовано Конституцію України як джерело права в адміністративному судочинстві та висвітлено особливості застосування її положень в адміністративному судочинстві. З'ясовано, що Конституція України як джерело права в адміністративному судочинстві характеризується такими властивостями:

– по-перше, визначає ієрархію джерел права в адміністративному судочинстві. Верховенство Конституції України в системі джерел права в адміністративному судочинстві зумовлюється її установчим характером, найвищою юридичною силою та прямою дією норм;

– по-друге, Конституція України створює основу процесуального статусу суб'єктів адміністративного процесу;

– по-третє, встановлює вихідні положення та засади, на яких повинно ґрунтуватися адміністративне судочинство, відповідне процесуальне законодавство та практика його застосування;

– по-четверте, пряма дія норм Конституції України передбачає для адміністративних судів не тільки можливість їх безпосередньо застосовувати, але й неможливість застосовувати той нормативно-правовий акт, щодо конституційності якого існують сумніви.

Норми Конституції України є нормами прямої дії, що обумовлює їх пряме застосування у випадках існування колізій та прогалин у законодавстві (можливість прямого застосування адміністративними судами без додаткової регламентації). В адміністративному судочинстві верховенство Конституції України поширюється і на міжнародні договори та на практику ЄПСП, що, у свою чергу, обумовлює особливості застосування останніх як джерел права у випадку, коли відповідне рішення ЄСПЛ суперечить Конституції України.

Застосовуючи Конституцію України як джерело права, адміністративні

суди повинні посилалися у судових рішеннях на норми Конституції України, формувати правові позиції у чіткій відповідності із буквою Конституції України та рішеннями Конституційного Суду України. Використання конституційних положень в адміністративному судочинстві яскраво проявляється у таких ситуаціях: 1) при тлумаченні та застосуванні судами норм процесуального закону з урахуванням положень Конституції України, що визначають права та свободи людини, засади судочинства; 2) при застосуванні конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі коли застосовується судовий розсуд; 3) при застосуванні конституційних приписів, керуючись принципом верховенства права, у разі коли відсутнє правове регулювання відповідних суспільних відносин.

8. З'ясовано особливості застосування міжнародних договорів як джерел права в адміністративному судочинстві та зроблено висновок, що міжнародні договори за своєю природою не є однорідними. У зв'язку з цим міжнародні договори мають особливості застосування як джерела права в адміністративному судочинстві. Виходячи з цих особливостей, міжнародні договори, які відповідним чином укладені та ратифіковані Верховною Радою України, мають післяконституційний та надзаконний статус, є безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. У випадках конкуренції норм вітчизняного законодавства і норм міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, будуть застосовуватися норми міжнародного договору. Міжнародні договори, які не потребують ратифікації, є частиною вітчизняного законодавства, тому адміністративні суди їх також застосовують як джерела права з урахуванням того, що останні наділені юридичною силою підзаконних правових актів, якими вони затверджуються.

Міжнародний договір є джерелом права в адміністративному судочинстві у випадках:

- колізії норм ратифікованого Верховною Радою України договору та норм національного права. Норми міжнародного договору мають найвищу

силу і підлягають пріоритетному застосуванню;

- коли норми міжнародного договору не трансформовані у вітчизняне законодавство;

- коли норми міжнародного договору містять інші правила, ніж ті, що встановлені у КАСУ;

- якщо міжнародний договір регулює питання, пов'язані з виникненням, зміною чи припиненням адміністративних процесуальних відносин. До таких договорів можна віднести ті, що регулюють: процесуальне положення іноземців у суді; судові доручення; судові докази; судовий імунітет; визнання та виконання вирішень іноземних судів.

9. Здійснено науковий аналіз законодавчих актів України як джерел права в адміністративному судочинстві та обґрунтовано, що закони є одними з головних джерел, якими регулюються адміністративно-процесуальні відносини, описують процедуру розгляду та вирішення публічно-правових спорів, визначають види та статус суб'єктів адміністративно-процесуальних відносин і які умовно можна поділити на КАС України та інші закони, на підставі яких адміністративний суд вирішує справу.

Досліджуючи зв'язки між положеннями законів, звернуто увагу на проблемні питання щодо особливостей застосування законів як джерел права з огляду на таку їх властивість, як юридична сила та дія у часі; узагальнено такі правила їх застосування як джерел права:

1) у випадках, коли підзаконний правовий акт суперечить нормам закону, застосуванню підлягають норми закону;

2) у разі прийняття нового закону та у випадках, коли зміни до попереднього закону не були внесені, автоматично скасовується однопредметний акт, який діяв у часі раніше (пізніше виданий закон скасовує попередній у всьому, в чому він з ним розходиться);

3) щодо визначення пріоритету матеріальної норми над процесуальною застосовується норма процесуального права;

4) спеціальна норма закону скасовує дію загальної норми закону

(верховенство спеціальних норм).

10. Розкрито зміст підзаконних нормативно-правових актів як джерел права в адміністративному судочинстві, що дозволило обґрунтувати положення, що не всі підзаконні нормативно-правові акти є джерелами права в адміністративному судочинстві. Для того щоб суд застосував підзаконний нормативно-правовий акт як джерело права, він повинен мати властивості, пов'язані з можливістю використовувати відповідні його положення судом для прийняття законного та обґрунтованого рішення.

При застосуванні підзаконних правових актів як джерел права адміністративні суди повинні перевіряти їх на предмет законності, а саме:

1) чи дотримався орган своєї компетенції, чи уповноважений він Конституцією або законом приймати підзаконний нормативно-правовий акт з цього питання;

2) чи діяв орган публічної адміністрації у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією України та законами України, приймаючи підзаконний нормативно-правовий акт;

3) чи відповідає підзаконний нормативно-правовий акт принципам права і нормам права вищої юридичної сили;

3) чи не звужують положення підзаконного нормативно-правового акта обсяг існуючих прав і свобод особи;

4) чи дотримано процедуру обговорення та прийняття підзаконного правового акта, чи містить він всі обов'язкові реквізити (дату прийняття, момент набрання чинності, реєстраційний номер тощо).

При перевірці адміністративними судами підзаконного нормативно-правового акта на предмет законності або відповідності правовому акту вищої юридичної сили адміністративні суди можуть використовувати такий як джерело права.

11. Висвітлено особливості застосування законів та підзаконних нормативно-правових актів як джерел права при вирішенні окремих видів публічно-правових спорів. Зроблено висновки щодо, по-перше, існування

прогалин у законодавстві, яке регулює правовідносини, пов'язані з розглядом публічно-правових спорів, а саме що не можуть бути підставою для відмови судом у правосудді мотиви неповноти, неясності чи суперечливості законодавства, яке мало б регулювати спірні правовідносини. Цим обумовлюється відповідальність суду за забезпечення доступності до правосуддя, законного та справедливого вирішення публічно-правових спорів, захист конституційних прав та інтересів суб'єктів правовідносин. Така відмова може стати відмовою у доступі у правосудді та призвести до звернення особи до ЄСПЛ. По-друге, обмежене фінансування бюджетної установи не є підставою для її звільнення від сплати судового збору, а також підставою для відстрочення сплати судового збору. Орган державної податкової інспекції у справах про стягнення податкового боргу зобов'язаний сплатити судовий збір за ставкою, передбаченою для майнового спору. По-третє, задля удосконалення положень Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» необхідно внести зміни до законодавства, якими у випадку невиконання нормативу щодо створення робочих місць та працевлаштування інвалідів для підприємства встановити обов'язковий платіж, а не адміністративно-господарські санкції. По-четверте, для формування єдиної судової практики потрібно поширити використання адміністративними судами у судовій практиці зразкових та типових справ, що, у свою чергу, підіймає роль та значення Верховного Суду як основного суб'єкта забезпечення єдності судової практики. Крім того, слід регулярно проводити семінари, навчання суддів, помічників суддів щодо практики застосування Конституції України, міжнародних договорів, законів та підзаконних правових актів як джерел права, а також включати проблематичні питання, пов'язані із застосуванням законодавства при розгляді окремих категорій публічно-правових спорів, до навчальних програм Національної школи суддів України.

12. З'ясовано юридичну природу судової практики та судового прецеденту в адміністративному судочинстві та доведено, що у вітчизняному

законодавстві перепон для визнання судової практики джерелом права в адміністративному судочинстві не існує.

Судовий прецедент слід відрізнити від судової практики, адже остання, на відміну від судового прецеденту як одиничного акту суду, є сукупністю рішень судів із конкретного правового питання. Акцентується, що не всі судові рішення та судові акти можуть бути джерелами права в адміністративному судочинстві, а лише ті, які: 1) містять правові висновки, що мають особливі ознаки нормативності; 2) є обов'язковими для виконання судами і суб'єктами владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт; 3) містять правоположення щодо застосування норм права.

Судовий прецедент в адміністративному судочинстві – це результат правотворчої діяльності Верховного Суду, який містить обов'язкове правоположення, що конкретизує, доповнює чи заміняє нормативне регулювання адміністративно-правових відносин, є обов'язковим для суду та суб'єктів владних повноважень, які застосовують відповідний нормативно-правовий акт. Судовий прецедент в адміністративному судочинстві об'єктивується у висновках щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду (а з прийняттям нової редакції КАС України – у судових рішеннях Верховного Суду, прийнятих у типовій та зразковій справі).

Не всі форми судової діяльності є джерелами права в адміністративному судочинстві, а лише ті, які містять правові висновки про застосування норм права. До цих актів автор відносить постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права; Постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного Суду України; листи та узагальнення судової практики.

13. Здійснено науковий аналіз судових актів та висвітлено особливості їх застосування як джерел права в адміністративному судочинстві. Не всі судові акти є джерелами права в адміністративному судочинстві, а лише ті,

що є наслідком нормотворчої та правотворчої функції Верховного Суду і які є обов'язковими у правозастосовній діяльності адміністративних судів та суб'єктів владних повноважень. До таких судових актів належать: 1) постанови Верховного Суду, в яких містяться висновки щодо застосування норм права; 2) листи та довідки про узагальнення судової практики, в яких містяться тлумачення норм права та висновки щодо їх застосування; 3) постанови Пленуму Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України. З прийняттям нового КАС України джерелом права в адміністративному судочинстві, крім наведених вище, стануть судові рішення Верховного Суду, прийняті за наслідками розгляду типових чи зразкових справ.

Адвокати та досвідчені юристи дуже часто використовують положення постанов Верховного Суду, листів та довідок про узагальнення судової практики, в яких містяться висновки про застосування норм права в обґрунтування позовних вимог. Суд при розгляді справи та винесенні рішення має таку постанову враховувати та у випадку незастосування правової позиції, викладеної Верховним Судом і на яку посилалася сторона у справі в обґрунтуванні свої позовних вимог, навести відповідні мотиви, чому суд від неї відступив. Це ще раз підкреслює важливе значення окремих форм судової практики як джерел права в адміністративному судочинстві. Неврахування правової позиції та висновків за результатами узагальнення судової практики може призвести до скасування рішення суду, в якому не було враховано ці позиції. Тому довідки та узагальнення судової практики суди мають використовувати як джерела права в адміністративному судочинстві.

Особливі властивості мають рішення Верховного Суду України, в яких містяться висновки щодо застосування норм права, а саме:

- при виборі і застосуванні правової норми до спірних правовідносин суд враховує висновки Верховного Суду України (ч. 2 ст. 161 КАС України). Тобто встановлюється пріоритет норми права, а отже висновок Верховного

Суду, в якому надається тлумачення і робиться висновок щодо застосування норми права, слід вважати правотворчою діяльністю Верховного Суду України і кваліфікувати як такий, що містить нормативно-правовий припис;

- у постанові Верховного Суду України, прийнятій за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 ч. 1 ст. 237 КАС України, має міститися висновок про те, як саме повинна застосовуватися норма права, що була неоднаково застосована (ч. 5 ст. 243 КАСУ). Тобто постанова Верховного Суду України містить норму права, її тлумачить, та вказує, яка норма права має застосовуватися;

- висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Тобто цей висновок повинен застосовуватися суб'єктом владних повноважень;

- невідповідність судового рішення правовому висновку Верховного Суду України не є підставою для його скасування. Так, згідно з ч. 3 ст. 241 КАС України, у разі якщо під час розгляду справи Верховний Суд України встановить, що існує необхідність відійти від висновку про застосування норми права, викладеного у постанові Верховного Суду України, яка була прийнята іншим складом суду (іншою палатою чи палатами, які брали участь у спільному засіданні), справа передається на розгляд спільного засідання судових палат Верховного Суду України, яке проводиться за участю палати (палат), яка розглядала справу до моменту її передання, та палати (палат), яка приймала відповідну постанову Верховного Суду України. Засідання є правомочним за умови присутності на ньому не менше двох третин суддів від загального складу кожної з відповідних судових палат Верховного Суду України;

- адміністративний суд має враховувати висновки Верховного Суду, прийняті за результатами розгляду типової чи зразкової справи (ст. 291 проекту КАС України);

- правовий висновок Верховного Суду України не може бути єдиним обґрунтуванням судового рішення.

З метою посилення ролі Верховного Суду у забезпеченні єдності судової практики запропоновано доповнити п. 1 ч. 1 ст. 5 КАС України словами «відповідно до рішень Верховного Суду, які містять висновки щодо застосування норм права» та доповнити ч. 2 ст. 46 «Пленум Верховного Суду України» Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 пунктами 12 та 13 такого змісту: «12) за результатами узагальнення судової практики та аналізу судової статистики дає роз'яснення обов'язкового характеру з питань застосування судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової юрисдикції; 13) з метою забезпечення однакового застосування норм права при вирішенні окремих категорій справ відповідної судової юрисдикції узагальнює практику застосування матеріального і процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду України з посиланням на судові рішення, в яких вони були сформульовані».

14. З'ясовано властивості рішень ЄСПЛ як джерела права та висвітлено особливості їх застосування в адміністративному судочинстві. Звернуто увагу на те, що при застосуванні адміністративними судами практики ЄСПЛ найбільш важливими є питання про правильне та точне застосування норм-принципів, які тлумачаться Європейським судом з прав людини у відповідному рішенні та можуть бути використані адміністративним судом. Визнання рішень ЄСПЛ джерелом права в адміністративному судочинстві є невідворотнім процесом адаптації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Поряд з цим, хоча рішення ЄСПЛ і визнаються джерелами права в адміністративному судочинстві, детальний механізм їх застосування відсутній. Слід підкреслити, що сьогодні є актуальним питання створення та відпрацювання практики застосування рішень ЄСПЛ в адміністративному судочинстві. Рішення ЄСПЛ адміністративні суди повинні обов'язково застосовувати, але таке

застосування має бути обґрунтованим, адекватним та виваженим. Тобто проблема полягає у відсутності чітких критеріїв застосування практики ЄСПЛ. У зв'язку з цим особлива роль щодо забезпечення правильного використання у судовій практиці правових позицій ЄСПЛ належить Верховному Суду, який не тільки бере участь у процедурі виконання рішень ЄСПЛ, але також є єдиним у державі органом, повноважним переглядати судові рішення національних судів у разі встановлення у них Європейським судом з прав людини порушень міжнародних зобов'язань держави. Верховний Суд повинен формувати концептуальні підходи і методи використання судами європейських стандартів, розробляти рекомендації щодо правильного та однакового застосовування ними при здійсненні правосуддя норм Конвенції і практики Європейського суду.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Агарков М. М. Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. 1940. № 8-9. С. 54.
2. Административное право зарубежных стран: учебник; под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штатиной. М.: Спарк, 2003. С. 187–188.
3. Адміністративна юстиція в республіці Польщі. [Електронний ресурс]. URL: <http://wiki.law.knu.ua/index.php> (дата звернення 13.06.2016).
4. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді; /за заг. ред. О. М. Пасенюка. К.: Істина, 2007. 608 с.
5. Адміністративне право України /Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.; /ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична Думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
7. Адміністративне право України. Загальна частина: курс лекцій /В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, О. В. Горбач та ін.; за ред. В. В. Коваленка. 2011. 395 с.
8. Адміністративне право України: підручник /Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дяченко та ін.; /за ред. Ю. П. Битяка. К.: Юрінком Інтер, 2005. 544 с.
9. Адміністративне процесуальне (судове) право України: підручник; /за заг. ред С. В. Ківалова. Одеса: Юридична література, 2007. 147 с.
10. Адміністративне рішення Курії Угорщини 11/2017. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/elvdont/112017-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes> (дата звернення 21.08.2016).
11. Адміністративне судочинство України: підручник. /О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов та ін.; /за заг.

ред. О. М. Пасенюка. К.: Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

12. Александров М. Г. Поняття джерела права: уч. труды ВИЮН. Вип. VIII. М. 1946.

13. Алексеев С. С. Общая теория социалистического права: курс лекций. Свердловск, 1996. С. 7.

14. Алексеев С. С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/Alex/12.php (дата звернення 07.02.2016).

15. Алексеев С. С. Предмет советского социалистического гражданского права. Свердловск, 1959. С. 72.

16. Аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору». [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika> (дата звернення 14.11.2016).

17. Аналіз практики застосування адміністративними судами окремих положень Закону України «Про очищення влади». [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya> (дата звернення 08.01.2017).

18. Аналіз судової практики оскарження рішень атестаційних комісій органів (зкладів, установ) Національної поліції України про звільнення працівників поліції внаслідок непроходження ними атестації. На виконання плану роботи Вищого адміністративного суду України на 2016 рік. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/userfiles/file/PlenumVASU> (дата звернення 03.10.2016).

19. Апаров А. М. Джерела адміністративного процесуального права. [Електронний ресурс]. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period> (дата звернення 16.02.2016).

20. Багрій О. І. Доктрина верховенства Конституції України (за матеріалами практики Конституційного Суду України): дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.02. ДВНХ. Ужгородський національний університет. Ужгород. 2016. 239 с.
21. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Адміністративний процес: підручник. Харків: Вид-во НУВС, 2001, 353 с.
22. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів. К.: Літера ЛТД, 2001. С. 7–9.
23. Банчук О. А. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. Київ, 2011. 753 с.
24. Баулин О. В. Специальные нормы в гражданском процессуальном праве. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1997. 104 с.
25. Битяк Ю. П. Доктринальні напрямки розвитку науки адміністративного права. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., (м. Харків, 17–18 квітня 2015 р.). Х.: Право, 2015. 352 с.
26. Білоус А. О. Політико правові системи: світ і Україна. К. 1997. 200 с.
27. Бондарчук С. А. Принципи рівності учасників адміністративного процесу. [Електронний ресурс]. URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum (дата звернення 23.07.2016).
28. Босенко М. Суперечності у визначенні поняття «правовий акт». Віче. 2009. № 18.
29. Бошно С. В. Форма права: теоретико-правовое исследование: дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 440 с.
30. Братусь С. Н. Предмет и система советского гражданского права. М., 1963. С. 42–47, 159.
31. Братусь С. Н. Про розмежування цивільного і адміністративного права: збірник «Проблеми цивільного і адміністративного права». Вид-во «ЛГУ», 1962, С. 47.

32. Бребан Г. Французьке адміністративне право. М., 1988. С. 2.
33. Васильєв С. В. Поняття та складові системи джерел цивільного процесуального права України. Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. № 1062. 2013. Серія «Право». Вип. № 14. С. 192–196.
34. Васильєв С. В. Порівняльний цивільний процес: підручник. К.: Алерта, 2015. 352 с.
35. Венгеров А. Теория государства и права. [Електронний ресурс]. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/venger/05.php (дата звернення 23.07.2016).
36. Верещагин А. Н. Судебное правотворчество в России: сравнительно-правовые аспекты. М.: Международные отношения, 2004. 344 с.
37. Вермюлен (Vermeulen) против Бельгии. Судебное решение от 20 февраля 1996 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.echr.ru/documents/doc/2461464> (дата звернення 06.07.2016).
38. Вильнянский С. И. Значение судебной практики в гражданском праве: уч. труды ВИЮН. 1947. Вып. XI. С. 239–252.
39. Вищий адміністративний суд України пояснив чому скасував рішення НБУ про визнання «Укрінбанку» неплатоспроможним. [Електронний ресурс]. URL: <http://finbalance.com.ua/news/Vishchiy-adminsud-royasniv> (дата звернення 23.09.2016).
40. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23.05.1969 р. [Електронний ресурс]. URL: zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_118 (дата звернення 03.08.2016).
41. Вікіпедія. Вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. URL: <http://uk.wikipedia.org/wiki> (дата звернення 03.01.2016).
42. Вісьтак М. Я. Міжнародно-правові акти в системі джерел трудового права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. Львів, 2012. С. 175.

43. Герменевтичний метод в гуманітарному пізнанні. [Електронний ресурс]. URL: [//http://ua-referat.com](http://ua-referat.com) (дата звернення 07.01.2016).
44. Глущенко С. В. Функції вищих спеціалізованих судів України: сутність і зміст. Вісник Вищої ради юстиції. 2013. № 1. С. 37–51.
45. Господарський кодекс України. Відомості Верховної Ради України від 02.05.2003. № 18. Ст. 144.
46. Господарський процес. Практикум /В. І. Горевий, А. М. Куліш, В. Д. Чернадчук. [Електронний ресурс]. URL: <http://polka-knig.com.ua/article.php?book=338&article=18281> (дата звернення 14.03.2016).
47. Господарський процесуальний кодекс України від 06.11.1991 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1798-12> (дата звернення 07.09.2016).
48. Гураленко Н. А. Система джерел права як компонент правової системи: системно-функціональний підхід. [Електронний ресурс]. URL: <http://lawreview.chnu.edu.ua/visnuku/st/533/1.pdf> (дата звернення 11.03.2016).
49. Гураленко Н. А. Система джерел права: аналіз структурних елементів. Науковий вісник Чернівецького університету: зб. наук. пр. Чернівці: ЧНУ, 2010. Вип. 538: Правознавство. С. 11–16.
50. Гураленко Н. А. Судовий прецедент в системі джерел права: філософсько-правовий аспект: автор. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12 «філософія права». Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів. 2009. С. 20.
51. Демський Е. Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. /Е. Ф. Демський. К.: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.
52. Демченко С. Ф. Недосконала законодавча база сприяє криміналізації економіки. Юридичний вісник України. 2008. № 13. С. 3.
53. Джерела господарського процесуального права. [Електронний ресурс]. URL: <http://ifreestore.net/2296/9> (дата звернення 10.03.2016).
54. Джерела кримінально-процесуального права. [Електронний ресурс]. URL: <http://mydocx.ru/4-107765.html> (дата звернення 20.07.2016).

55. Джуринський О. В. Нетрадиційні джерела господарського права України // Юридична Україна. 2009. № 2.

56. Джуринський О. В. Нетрадиційні джерела господарського права України // Право і громадянське суспільство. 2015. № 2. С. 40–56.

57. Довідка Вищого адміністративного суду України щодо вивчення та узагальнення практики застосування положень Конституції України, КАС України, Закону України «Про прокуратуру» щодо участі прокурора та органів прокуратури в адміністративному судочинстві. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya> (дата звернення 07.09.2016).

58. Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами законодавства щодо примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України. 2008. [Електронний ресурс]. URL: <https://admincourt.wordpress.com/2010/01/21-7> (дата звернення 22.11.2016).

59. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/uzagalnennya/adminvidpovid> (дата звернення 06.01.2017).

60. Довідка щодо результатів вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у спорах щодо визначення розміру заробітної плати працівників апарату судів від 5 лютого 2016 р. № 3. [Електронний ресурс]. URL: http://www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence/el_library/plenum.doc (дата звернення 07.09.2016).

61. Договір про заснування Європейської спільноти від 25.03.1957 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017 (дата звернення 18.06.2016).

62. Дришлюк А. І. До проблеми визначення поняття судової практики. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.lj.kherson.ua/2014> (дата звернення 21.12.2016).

63. Дришлюк А. І. Практика ЄСПЛ як фактор впливу на систему джерел цивільного та цивільного процесуального права. [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/pdf> (дата звернення 12.02.2017).

64. Дришлюк А. І. Про визначення місця судового прецеденту в системі джерел цивільного права України. Університетські наукові записки: часопис Хмельницького ун-ту управління та права. 2005. № 3. С. 72–75.

65. Дришлюк А. І. Судовий прецедент в цивільному процесі України: нормативні передумови для визнання та шляхи запровадження. Актуальні проблеми держави і права. 2012. Вип. 66. С. 312–318.

66. Дришлюк А. І. Щодо методології дослідження системи джерел цивільного права України. [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/5253> (дата звернення 05.01.2016).

67. Дришлюк А. І. Щодо співвідношення поняття судового прецеденту та судової практики. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.lex-line.com.ua/?language> (дата звернення 22.12.2016).

68. Дроздов О. Конституція України як джерело кримінально-процесуального права. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2734> (дата звернення 12.07.2016).

69. Дроздов О. М. Джерела кримінального процесуального права. Харків, 2008. С. 208.

70. Електронний конспект лекцій студентам заочної форми навчання щодо вивчення дисципліни «Цивільне право». Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.studfiles.ru/preview/5424038> (дата звернення 14.05.2016).

71. Журавльов А. В. Прецеденти в адміністративному судочинстві

України. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive> (дата звернення 04.02.2016).

72. Журавльов А. В. Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2017. С. 22.

73. Журавльов А. В. Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2017. С. 18.

74. Задирака Н., Січко К. Правова природа рішень ЄСПЛ як джерел адміністративно-процесуального права України. Юридичний вісник. 2014. № 2. С. 318–323.

75. Зайцев О. В. Закон как источник гражданского права Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03. Москва, 2003. 224 с.

76. Закон ФРН «Про дотримання єдності судової практики вищих судів Федерації» (Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes) від 19 червня 1968 року. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.irz.de/images/downloads> (дата звернення 09.06.2016).

77. Зивс С. Л. Источники права. М.: Изд-во «Наука», 1981. 240 с.

78. Зінчук А. В. Джерела (форми) права: поняття і ознаки. [Електронний ресурс]. URL: http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/soc (дата звернення 12.03.2016).

79. Зразкові справи як новий механізм адміністративного судочинства. Аналітика. Українське право. [Електронний ресурс]. URL: http://www.ukrainepravo.com/scientific-thought/legal_analyst (дата звернення 22.01.2017).

80. Ильков В. В. Доктринальные подходы к пониманию источников права в административном судопроизводстве Украины. «Legea i viaa» (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2017. № 2/2 (302). С. 38–40.

81. Ильков В. В. Источники права административного судопроизводства Германии и судебная реформа в Украине. «*Legea i viaa*» (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2016. № 12/3 (300). С. 30–33.
82. Ильков В. В. Применение источников права в административном судопроизводстве Украины при рассмотрении дел по обеспечению трудоустройства инвалидов. *Європейські перспективи*. 2015. № 5. С. 64–70.
83. Источники права. /М. Н. Марченко. М.: Проспект, 2008. 760 с.
84. Іванишук А. А. Нормативне регулювання діяльності судової гілки влади: адміністративно-правові аспекти. *Форум права*. 2013. № 1. С. 355-358.
85. Ильков В. В. Види джерел права в адміністративному судочинстві. *Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права»*. 2016. № 6. Т. 1. С. 207–210.
86. Ильков В. В. Властивості джерел права в адміністративному судочинстві. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 6. С. 182–184.
87. Ильков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві: актуальна проблема науки адміністративного права. *International Scientific-Practical Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27-28, 2017. Sandomierz*. S. 116–120.
88. Ильков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві: поняття та особливі ознаки. Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 лютого 2017 р.). С. 34–36.
89. Ильков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві: сучасні підходи до розуміння в науці адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 1. С. 87–89.
90. Ильков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теоретико-правова характеристика. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2016. № 24. С. 58–60.
91. Ильков В. В. Загальна характеристика судового прецеденту в

адміністративному судочинстві. Юридичний вісник. 2017. № 1. С. 128–132.

92. Ільков В. В. Загальнотеоретичні підходи до розуміння джерел права як основа дослідження проблем джерел права в адміністративному судочинстві. Журнал східноєвропейського права. 2017. № 35. С. 15–21.

93. Ільков В. В. Застосування джерел адміністративно-процесуального права Республіки Польща та можливості використання цього досвіду під час здійснення судово-правової реформи в Україні. Слово Національної школи суддів України. 2016. № 2. С. 73–84.

94. Ільков В. В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань. Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації: тези доповідей II Міжн. наук.-практ. конф. пам'яті доктора юридичних наук, професора, заслуженого діяча науки і техніки України Л. В. Ковалю. (м. Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р.). /За заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 139–143.

95. Ільков В. В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України під час розгляду окремих справ з податкових правовідносин. Європейські перспективи. 2014. № 10. С. 51–59.

96. Ільков В. В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. № 3. С. 14–23.

97. Ільков В. В. Застосування джерел права щодо справляння судового збору при розгляді адміністративних справ. Zbornik prispevkov z medzinarodnej: vedecko-praktická konferencia «Priority a stratégie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy». (Sládkovičovo. Slovenská republika 28–29 októbra 2016 r.). Fakulta práva Janka Jesenského. Vysoká škola danubius. Sládkovičovo. 2016. S. 126–129.

98. Ільков В. В. Застосування міжнародно-правових актів як джерел адміністративно-процесуального права щодо виконання судових доручень

судів України. Право і Безпека. 2015. № 4(59). С. 31–36.

99. Ільков В. В. Кодекс адміністративного судочинства України як джерело права. «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми»: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листопада 2016 р.). МВС України, МОН України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2016. С. 108–110.

100. Ільков В. В. Кодифікації джерел адміністративного та адміністративно-процесуального права України. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС та 25-річчю ВГО «Асоціація українських правників». 2016. С. 80–83.

101. Ільков В. В. Методи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві. Форум права. 2017. № 1. С. 60–63.

102. Ільков В. В. Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві. Форум права. 2016. № 5. С. 48–52.

103. Ільков В. В. Поняття джерел права в адміністративному судочинстві. Право і суспільство. 2017. № 2. С. 95–101.

104. Ільков В. В. Поняття та місце джерел права в адміністративному судочинстві. Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2014 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2015. С. 92–94.

105. Ільков В. В. Правова природа джерел права в адміністративному судочинстві. Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.). Т. 2; відп. за випуск д.ю.н., проф. В. М. Дрьомін; Нац. університет «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2012. С. 24–26.

106. Ільков В. В. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні. Наше право. 2014. № 5. С. 60–70.

107. Ільков В. В. Практика ЄСПЛ як джерело права у

адміністративному судочинстві: загальні засади. Наше право. 2017. № 2. С. 83–89.

108. Ільков В. В. Практика застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань. Європейські перспективи. 2012. № 3. Ч. 1. С. 39-47.

109. Ільков В. В. Реалізація кодифікації джерел адміністративного права. Право. UA. 2015. № 1. С. 53–58.

110. Ільков В. В. Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи в Україні. Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні» (м. Київ, 1-2 жовтня 2015 р.). С. 109–144.

111. Ільков В. В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення конституційної реформи в Україні. Право. UA. 2015. № 3. С. 194–198.

112. Ільков В. В. Розгляд земельних спорів та застосування джерел права у адміністративному судочинстві. Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2016. № 6. С. 49–52.

113. Ільков В. В. Система джерел права в адміністративному судочинстві. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 2. С. 58-60.

114. Ільков В. В. Системний підхід у дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві. Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару (Дніпро, 9 грудня 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 58–59.

115. Ільков В. В. Судова практика як джерело права в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості. Слово Національної школи суддів України. 2017. № 1. С. 94–104.

116. Ільков В. В. Сутнісна характеристика джерел права в адміністративному судочинстві. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 139–144.

117. Ільков В. В. Формування методологічної основи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві. Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2017. № 2. С. 74–76.

118. Ільков В. В. Шляхи покращення джерел адміністративно-процесуального права під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства. Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 грудня 2015 р.). МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2015. С. 90–93.

119. Ільков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: Монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 380 с.

120. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 06.05.2015 р. № 870/10-14. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika> (дата звернення 13.01.2017).

121. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 11.09.2013 р. № 1237/12/13-13. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika> (дата звернення 02.09.2016).

122. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 18.02.2014 р. № 212/11/14-14. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika> (дата звернення 13.01.2017).

123. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 18.11.2014 р. № 1601/11/10/14-14. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika14> (дата звернення 14.02.2017).

124. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 27.10.2011 р. № 1901/11/13-11. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1901760-11> (дата звернення 14.07.2016).

125. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 28.12.2014 р. № 122/11/14-14. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika> (дата звернення 15.01.2017).

126. Ісмаилов К. Ю. Вплив рішень ЄСПЛ на систему джерел права України. Держава і право. Вип. 51. С. 75–80.

127. Каплунов А.И. Административно-процессуальное право: курс лекций. М.: ДКО, СПб МВД России. 2009. [Электронный ресурс]. URL: <http://uchebnik.online/administrativnyiy-protsess-rf/istochniki> (дата звернення 11.02.2016).

128. Капустинський В. Інформаційні листи суду касаційної інстанції як форма реалізації його позапроцесуальних повноважень. /В. Капустинський, О. Хотинська-Нор. Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. № 2. С. 59–64.

129. Карамишева Н. В. Логіка: підручник. Львів.: «Стрім», 1997. 245 с.

130. Кармазіна К. Ю. Закон «Про систему джерел права України»: актуальність та перспективи. Вісник Одеського національного університету. 2008. Т. 13. Вип. 9. Правознавство. С. 101–106.

131. Кармалыта М. В. Правова доктрина – джерело (форма) права: дис. ... к.ю.н.: 12.00.01 «теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Київ, 2011. С. 199.

132. Карнаух Т. Постанови Пленуму Верховного Суду України: правова природа та місце в системі джерел права. [Електронний ресурс]. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/2482> (дата звернення 10.01.2017).

133. Кац С. Ю. Советский гражданский процесс. К.: Вища школа, 1982. С. 18.

134. Качур В. О. До розуміння та визначення поняття «джерело права». Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6-1. Т. 1. С. 36–39.

135. Керимов Д. А. Источники советского социалистического права:

автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. Ленинградский юридический институт им. М. И. Калинина. Л. 1950. 24 с.

136. Керимов Д. А. Философские проблемы права. М.: Мысль, 1972. 472 с.

137. Кечекьян С. Ф. Про поняття джерела вдачі: уч. записки МГУ. Вип. 116. Кн. 2. М. 1946.

138. Кирилюк Д. Чи визнається в Україні судовий прецедент? [Електронний ресурс]. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2221> (дата звернення 23.12.2016).

139. Кізлова О. С. Категорії «судовий прецедент» і «судова практика» в системі джерел цивільного права. [Електронний ресурс]. URL: <http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive> (дата звернення 24.12.2016).

140. Коваленко Є. Г. Кримінальний процес України: навч. посібн. К.: Юрінком Інтер, 2004. С. 356.

141. Коваленко Н. В., Кулініч К. А. Прецеденти в адміністративному судочинстві. [Електронний ресурс]. URL: http://www.pjv.nuoua.od.ua/v1_2016/32.pdf (дата звернення 04.08.2016).

142. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37.

143. Кодекс адміністративного судочинства України. Вищий адміністративний суд України. К.: ТОВ «Компанія ВАІТЕ», 2015. 208 с.

144. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: у 2 т.; /за заг. ред. Р. О. Куйбіди. К.: Книги для бізнесу, 2007. Т. 1. С. 146.

145. Козирка В. Є. Судовий прецедент в цивільному процесі. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.uk.x-pdf.ru/5yuridicheskie/1237631-1-udk-340142-3479-kozirka-student> (дата звернення 02.12.2016).

146. Козырин А. Н. Финансовое право и управление публичными финансами в зарубежных странах. М.: ЦППИ, 2009. 182 с.

147. Козюбра М. Л. Принцип верховенства права у конституційному

процесі в Україні. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.mediaschool.org.ua/uploads/content/Koziubra1.pdf> (дата звернення 17.07.2016).

148. Коломоєць Т. О. Розмежування юрисдикційних повноважень між адміністративними та господарськими судами: окремі проблемні питання сьогодення. [Електронний ресурс]. URL: a.z-pdf.ru/7raznoe/830035-1-rozdil-iii-administrativne-finansove-pravo-udk (дата звернення 02.05.2016.).

149. Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України». К.: Ін Юре, 2014. 240 с.

150. Комаров С. А. Общая теория государства и права: учебн.; 4-е изд., перераб. и доп. М.: Юрайт, 1998. С. 136.

151. Конвенція з питань цивільного процесу від 1 березня 1954 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_083 (дата звернення 03.08.2016).

152. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України: монографія. К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.

153. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst> (дата звернення 15.06.2016).

154. Конституція України від 28 червня 1996 року. Офіційний вісник України від 01.10.2010. № 72/1. С. 15. Ст. 2598.

155. Конституція України. Офіційний вісник України. 2010. № 72/1. Ст. 2598.

156. Коріняк О. М. Щодо сучасного розуміння джерел кримінально-процесуального права. Часопис Академії адвокатури України. 2010. № 8.

157. Корольова Ю. В. Джерела права: багатоманітність наукового розуміння та єдність сутності. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право. Вип. 31. 2015. С. 10–13.

158. Костицький М. В. Деякі питання методології юридичної науки. Науковий вісник національної академії внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 3–11.

159. Костицький М. В. Філософсько-правові питання методології юридичної науки. [Електронний ресурс]. URL: http://www.nbuuv.gov.ua/old_jrn/soc_gum (дата звернення 23.09.2016).
160. Косцова И. П. Герменевтический метод толкования норм права: историческая и юридическая дивергенция. Государство и право. Юридические науки. Вестник национального университета «Львовская политехника». Серия: юридические науки. 2015. № 827. С. 153–158.
161. Косцова И. П. Судебное толкование норм права в Украине: теоретико-практические аспекты. Наше право. 2015. № 6. С. 26–32.
162. Коханюк Т. С. Системне тлумачення кримінального закону: монографія. Львів: ЛДУВС, 2014. 264 с.
163. Кочура О. О. Практика та рішення ЄСПЛ як джерела права в судовій практиці України. Форум права. 2014. № 1. С. 286–293.
164. Красавчиков О. А. Гражданские организационно-правовые отношения. Советское государство и право. 1966. № 10. С. 53.
165. Кройтор В. А. Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження. [Електронний ресурс]. URL: <http://pravoznavec.com.ua/period/article/3847/%C2> (дата звернення 06.07.2016).
166. Куйбіда Р. О. Межі адміністративної юрисдикції: спірні питання. Юридичний вісник України. 2007. № 25(624). С. 7.
167. Куйбіда Р. О. Становлення адміністративного судочинства: деякі проблеми перехідного періоду: доповідь. Конференція з нагоди запровадження адміністративного судочинства в Україні: матеріали конференції (30 вересня 2005 р.): Німецький фонд міжнародного правового співробітництва у співробітництві з Вищим адміністративним судом України, 2006. С. 59.
168. Куйбіда Р., Сироїд О. Посібник з написання судових рішень. К.: «Дрім Арт», 2013. 224 с.
169. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. 2009. № 2(11). С. 30–33.

170. Кухнюк Д. В. Роз'яснення Пленуму Верховного Суду України як засіб забезпечення однакового застосування законодавства судами України. Вісник Верховного Суду України. 2006. № 12. С. 28.

171. Кухнюк Д. В. Судовий прецедент у кримінальному процесі: проблеми впровадження. Вісник Верховного Суду України. 2008. № 4. С. 42.

172. Кухнюк Д. В. Судовий прецедент як джерело кримінально-процесуального права України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 «кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2008. 228 с.

173. Кухнюк Д. В. Судовий прецедент як джерело кримінально-процесуального права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 «кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К., 2008. 17 с.

174. Куценко І. В. Система джерел права в Україні. Правова держава: щорічник наук. пр. 2006. Вип. 17. С. 478–483.

175. Кучерявенко М. П. Актуальні питання науки фінансового права: монографія. Х.: Право, 2010. 464 с.

176. Лагун В. С. Принципи адміністративного судочинства. Апеляційний розгляд справи. Донецький університет економіки та права. 2013. 26 с.

177. Лист Міністерства юстиції України від 30.01.2009 № Н-35267-18. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09> (дата звернення 21.04.2016).

178. Литвиненко В. І. Концепція адміністративно-правового забезпечення протидії корупції в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». К., 2015. 481 с.

179. Лічман Л. Г. Щодо нової ролі судової практики Верховного Суду України при розгляді цивільних справ: матеріали Міжн. наук.-практ. конф.

«Римське право і сучасність». (м. Одеса, 28 травня 2011 р.). Фенікс, 2011. С. 156–159.

180. Ліщина І., Фулей Т., Хембах Х. Застосування Європейської конвенції з прав людини при розгляді в судах господарських справ: посібник для суддів. К.: Істина, 2011. 208 с.

181. Лукашев А. Последнее слово – за ВСУ. Юридическая практика. 2011. № 48 (727). С. 11, 18–19.

182. Луць Л. А. Загальна теорія держави та права: навч.-метод. посіб. (за кредитно-модульною системою). К.: Атіка, 2013. 412 с.

183. Луць Л. А. Перспективи становлення судового прецеденту як джерела права України. Інформаційний бюлетень «Вісник Центру суддівських студій». [Електронний ресурс]. URL: http://www.judges.org.ua/article/Vesnik_6.pdf (дата звернення 24.01.2017).

184. Луць Л. А. Проблеми взаємодії національних та міждержавних правових систем. Правова держава. К., 2002. Вип. 13.

185. Мазаракі Н. А. Джерела адміністративного права. Право і суспільство. 2015. № 1. С. 141–147.

186. Мазниця А. А. Судове тлумачення законодавства України: проблеми теорії та практики. Порівняльно-аналітичне право. 2013. №3-1. С. 47–50.

187. Мазур М. В. Місце роз'яснень Пленуму Верховного Суду України в системі джерел права України: минуле та сучасність. [Електронний ресурс]. URL: http://sn-jurid.crimea.edu/arhiv/2011/uch_24_1law/01_mazur.pdf (дата звернення 26.01.2017).

188. Майданик Р. А. Джерела цивільного права України: поняття, система, види. Право України. 2013. № 5. С. 294–309.

189. Малишев Б. В. Судовий прецедент у правовій системі Англії. К.: Праксіс, 2008.

190. Малькін В. Щодо адміністративно-господарських санкцій за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів.

[Електронний ресурс]. URL: <https://dtkk.com.ua/show/2cid06820.html> (дата звернення 17.11.2016).

191. Марченко М. Н. Источники права. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. 760 с.

192. Марченко М. Н. Источники права: понятие, содержание, система, соотношение с формой права. Вестн. МГУ: Серия 11: Право. 2002. № 5. С. 11–29.

193. Марченко М. Н. Источники права: учебн. пособие. М., 2007.

194. Матвеева Л. Г. Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. 2005. 218 с.

195. Мельник А. С. Поняття та особливості джерел процесуального права. Актуальні проблеми політики. 2014. Вип. 51. С. 364–374.

196. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб.; за заг. ред. Р. С. Мельника. К.: Ваіте, 2014. 376 с.

197. Методи теоретичних досліджень. [Електронний ресурс]. URL: http://studopedia.su/5_5023_metodi-teoretichnih-doslidzhen.html (дата звернення 08.01.2016).

198. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ: дис. ... докт. юрид. наук.: 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Дніпропетровськ, 2011. 614 с.

199. Мойсак С. М. Становлення джерел адміністративного права. Актуальні проблеми політики: зб. наук. пр. ОНЮА. Одеса: Фенікс, 2009. Вип. 38. С. 475–480.

200. Молинье Ф. Проблемы проверки судебных актов Кассационным судом Франции. Проблемы пересмотра судебных актов в гражданском и арбитражном процессах: сб. науч. статей. Москва, 2008. С. 30–31.

201. Москалюк О. В. Застосування правила пріоритету норми з найбільш сприятливим для особи тлумаченням при подоланні змістовних

колізій. Адвокат. 2011. № 1 (134). С. 25–30.

202. Нечитайло О. М., Полянничко А. О. Судочинство у Верховному Суді України: з думкою про громадян? [Електронний ресурс]. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2016> (дата звернення 15.01.2017).

203. Ніколенко Л. М. Щодо можливості визнання судового прецеденту в Україні. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.apdr.in.ua/v73/41.pdf> (дата звернення 10.12.2016).

204. Новий тлумачний словник української мови: у 3 т.: Т. 1 (А–К); /уклад В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. К.: Аконіт, 2008. 768 с.

205. О нормативно-правовых актах: Закон Республики Узбекистан от 14.12.2000 г. № 160-II. [Электронный ресурс]. URL: http://www.lex.uz/pages/getact.aspx?lact_id=2105726 (дата звернення 12.09.2016).

206. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 10.01.2000 г. № 361-3. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871p0=H10000361> (дата звернення 12.09.2016).

207. О нормативных правовых актах: Закон Республики Казахстан от 24.03.1998 г. № 213-I. [Электронный ресурс]. URL: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1009108 (дата звернення 12.09.2016).

208. О нормативных правовых актах: Закон Республики Таджикистан от 26.03.2009 г. № 506. [Электронный ресурс]. URL: http://base.spininform.ru/show_doc.fwx?rgn=27731 (дата звернення 12.09.2016).

209. О правовых актах: Закон Республики Армения от 29.04.2002 г. № 320. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.parliament.am/legislation=1280> (дата звернення 12.09.2016).

210. Обзор судебной практики Европейского суда по правам человека: роль прокурора при рассмотрении дел, не относящихся к сфере уголовного права. [Электронный ресурс]. URL: www.echr.coe.int/Documents/Research_report.pdf (дата заповнення 10.07.2016).

211. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах; под ред. проф. М. Н. Марченко. Т. 2. Теория государства и права. М.: Зерцало, 1998. 656 с.
212. Овчаренко И. Н. Закон в системе источников (форм) права и их классификация: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харьков, 2004. 221 с.
213. Онищук І. І. Техніка юридичного письма в нормативно-правових актах: монографія. Івано-Франківськ: Лабораторія академічних досліджень правового регулювання та юридичної техніки, 2014. 228 с.
214. Основний закон Угорщини від 25.04.2011. [Електронний ресурс]. URL: <http://hunconcourt.hu/rules/fundamental-law> (дата звернення 21.06.2016).
215. Осодчий А. Щодо категорій публічно-правових спорів, віднесених до адміністративної юрисдикції. Юридичний вісник. 2013. № 1. С. 107–115.
216. Остаточне рішення ЄСПЛ, справа «Шокін проти України». [Електронний ресурс]. URL: <http://document.ua/sprava-shokin-proti-ukrayini-doc46346.html> (дата звернення 11.09.2016).
217. Офіційний сайт Курії Республіки Угорщина. [Електронний ресурс]. URL: hu/hu/elvdont/112017-szamu-kozigazgatasi-elvi-dontes (дата звернення 20.06.2016).
218. Павко А., Павко Я. Джерела права у правових системах сучасного світу. Віче. 2010. № 8. С. 11–14.
219. Павлов Д. М. Адміністративне право: Загальна частина: конспект лекцій. К.: МАУП, 2007. 136 с.
220. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. К.: Юридична думка, 2008. 336 с.
221. Пархоменко Н. М. Джерела права: теоретико-методологічні засади: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень». Київ, 2009. 32 с.
222. Пасенюк О. М. Адміністративна та господарська юрисдикція: демаркація триває. Юридичний вісник України. 2008. № 16(668). С. 3.

223. Пасенюк О. М. Практичний аспект проблематики розмежування юрисдикцій. Юстиніан. № 11. 2006. С. 17.
224. Перепелюк В. Г. Адміністративне судочинство: проблеми практики. К.: Конус-Ю, 2007. С. 25.
225. Петров Г. И. Источники советского административного права. Правоведение. 1958. № 4. С. 34–45.
226. Погорілко В. Джерела конституційного права України: поняття, види і система. Право України. 2002. № 3. С. 8–16.
227. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення 05.11.2016).
228. Попов Ю. Ю. Прецедентне право у контексті загальнообов'язковості судових рішень та українські перспективи. Форум права. 2010. № 3. С. 351–363.
229. Постанова Вищого адміністративного суду України від 08.06.2017 року у справі № 826/22323/15. [Електронний ресурс]. URL: <http://protokol.com.ua/ua/postanova> (дата звернення 04.01.2016).
230. Постанова Одеського окружного адміністративного суду у справі № 815/4259/16. [Електронний ресурс]. URL: <https://opendatabot.com/court/62674363> (дата звернення 10.09.2016).
231. Постанова Пленуму Верховного Суду України: правова природа та місце в системі джерел права. [Електронний ресурс]. URL: http://yurincom.com/ua/legal_practice/analitychna (дата звернення 11.12.2016).
232. Постанова Рівненського районного суду Рівненської області (як місцевого адміністративного суду) у справі № 570/6059/13-а. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/39648332> (дата звернення 24.07.2016).
233. Практика ЄСПЛ щодо судового збору: інформаційні листи. [Електронний ресурс]. URL: <http://kmp.ua/ua/analytics/infoletters/court-practice-of-the-european-court> (дата звернення 09.11.2016).

234. Принципи адміністративного судочинства та особливості їх застосування. [Електронний ресурс]. URL: <http://ua-referat.com> (дата звернення 13.02.2017).

235. Притика Д. Коли чіткі закони – чітке і правосуддя. Не можна говорити про якість правосуддя, якщо діють неякісні закони. Юридичний вісник України. 2008. № 42.

236. Про виконання рішень та застосування практики ЄСПЛ: Закон України від 23 лютого 2006 року. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.

237. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів (реєстр. № 6232 від 23.03.2017 авт. Президент України): проект Закону України. [Електронний ресурс]. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61415 (дата звернення 03.04.2016).

238. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: Закон України від 2 грудня 2010 року № 2756-VI. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main> (дата звернення 16.11.2016).

239. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань міжнародного приватного права: Закон України від 21 січня 2010 р. № 1837-VI. Відомості Верховної Ради України. 2010. № 12. Ст. 120.

240. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянства і врегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції: Закон України від 19 травня 2016 р. № 1379-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 27. Ст. 521.

241. Про внесення змін до КАС України щодо розгляду судами позовів про примусове видворення або щодо затримання з метою

ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства або забезпечення передачі іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів України про реадмісію: Закон України від 04.02.2016 р. № 991-VIII. Відомості Верховної Ради. 2016. № 11. Ст. 125.

242. Про внесення змін і доповнень до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 червня 2009 року № 1 «Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні», зі змінами і доповненнями, внесеними постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 червня 2011 року № 3. [Електронний ресурс]. URL: http://www.vasu.gov.ua/ua/plenum__vas.html (дата звернення 13.11.2016).

243. Про внесення змін та доповнень до КАС України та Господарського процесуального кодексу України щодо розмежування компетенції адміністративних та господарських судів: проект Закону. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.miroshnychenko.ua> (дата звернення 04.05.2016).

244. Про деякі питання підвідомчості і підсудності справ господарським судам: постанова Пленуму Вищого господарського суду України від 24.10.2011 року № 10. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0010600-11> (дата звернення 11.09.2016).

245. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму № 9 від 01.11.1996 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення 16.07.2016).

246. Про застосування судами міжнародних договорів при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19.12.2014 р. № 13. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14> (дата звернення 26.08.2016).

247. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 року за № 2210-III. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2210-14> (дата звернення 26.05.2016).

248. Про Конституційний Суд України: Закон України від 16.10.1996 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/422/96> (дата звернення 13.12.2016).

249. Про міжнародне приватне право: Закон України від 23 червня 2005 р. № 2709-IV. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2709-15> (дата звернення 06.08.2016).

250. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення 09.08.2016).

251. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні: Закон України від 21 березня 1991 року № 875-XII. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/875-12> (дата звернення 19.11.2016).

252. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 року за № 3773-VI. Відомості Верховної Ради України від 18.05.2012. 2012. № 19-20. С. 833. Ст. 179.

253. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 16.10.2012 р. № 5459-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 89. С. 133. Ст. 3592. Код акту 64341/2012.

254. Про правову систему Угорщини. [Електронний ресурс]. URL: <http://translate.google.com/translate?hl=auto&tl=ru&u=http://mkab.hu/index> (дата звернення 22.06.2016).

255. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень КАС України під час розгляду адміністративних справ: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 06.03.2008 р. № 2. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0002760-08> (дата звернення 11.09.2016).

256. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і

основоположних свобод 1950 року, першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР: [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show> (дата звернення 04.02.2017).

257. Про судовий збір: закон України від 08.07.2011 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3674-17> (дата звернення 18.11.2016).

258. Про судову практику застосування адміністративними судами окремих положень Закону України від 8 липня 2011 року № 3674-VI «Про судовий збір» у редакції Закону України від 22 травня 2015 року № 484-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» від 5 лютого 2016 року: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України. [Електронний ресурс]. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/postanova_plenumu_2_2016-02-05 (дата звернення 26.11.2016).

259. Про судову практику розгляду спорів щодо статусу біженця та особи, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, примусового повернення і примусового видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів, пов'язаних із перебуванням іноземця та особи без громадянства в Україні: постанова Вищого адміністративного суду України від 25.06.2009. № 1.

260. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> (дата звернення 29.11.2016).

261. Про судоустрій і статус судів: Закон України від 02.06.2016 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2453-17> (дата звернення 11.04.2016).

262. Проект Закону про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України та інших законодавчих актів (реєстр. № 6232 від

23.03.2017). [Електронний ресурс]. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc> (дата звернення 11.08.2016).

263. Проект постанови Верховної Ради України «Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про стан виконання судових рішень в Україні» від 19.06.2013 р. № 2356а.

264. Пушкар П. В. Короткий огляд ієрархії судової практики ЄСПЛ, її джерел та юридичної сили. Вісник Верховного Суду України. № 6 (178). 2015. С. 43–48.

265. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi: ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Dz. U. Z dnia 20 września 2002 r. Nr 153. Poz. 1270.

266. Рабінович П. М. Праворозуміння: сутність, класифікації, нездоланність плюралізму. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2007. № 5 (67). С. 30.

267. Радь О. Нормативні акти судової влади, як джерела права. [Електронний ресурс]. URL: <http://izvestia.kiev.ua/blog/show/83981> (дата звернення 20.03.2016).

268. Рекомендації круглого столу «Узгодженість судової практики: європейський досвід, практичні та теоретичні аспекти» (м. Київ, 20-21 листопада 2014 р.). [Електронний ресурс]. URL: <http://www.judges.org.ua/neslu/dig5629.htm> (дата звернення 25.06.2016).

269. Рішення Верховного Суду України від 26 червня 2012 року. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 12.11.2016).

270. Рішення Європейського суду з прав людини, як джерело права. Вінницький апеляційний адміністративний суд. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vaas.gov.ua/news/rishennya-eyevropejskogo-sudu> (дата звернення 08.02.2017).

271. Рішення ЄСПЛ від 12.07.2001 р. у справі «Феррадіні проти Італії» (Case of Ferrazzini v. Italy) (Заява № 44759/98). [Електронний ресурс]. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/980_167 (дата звернення 06.02.2017).

272. Рішення Конституційного суду у справі за конституційним зверненням громадянина Трояна Антона Павловича щодо офіційного тлумачення положень статті 24 Конституції України (справа про рівність сторін судового процесу) від 12.04.2012 р. № 9-рп/2012. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-12> (дата звернення 12.07.2016).

273. Рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 року № 10-рп/2010 у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 КАС України. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10> (дата звернення 22.09.2016).

274. Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 року № 4-зп у справі за конституційним зверненням Барабаша Олександра Леонідовича щодо офіційного тлумачення частини п'ятої статті 94 та статті 160 Конституції України (справа про набуття чинності Конституції України). [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97> (дата звернення 14.09.2016).

275. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавства») № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. Справа № 17/81-97. № 1-1/98.

276. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Шаповалова Олексія Леонідовича щодо офіційного тлумачення положень пункту 20 частини першої статті 106, частини першої статті 111-13 Господарського процесуального кодексу України у взаємозв'язку з положеннями пунктів 2, 8 частини третьої статті 129 Конституції України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012. [Електронний

ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-12> (дата звернення 26.07.2016).

277. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Заїченка Володимира Георгійовича щодо офіційного тлумачення положення пункту 18 частини першої статті 293 Цивільного процесуального кодексу України у взаємозв'язку зі статтею 129 Конституції України (про апеляційне оскарження ухвал суду) від 27 січня 2010 р. № 3-рп/2010. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-10> (дата звернення 22.07.2016).

278. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення 28.08.2016).

279. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень КАС України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження». Справа № 1-6/2011 від 16 червня 2011 р.

280. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04> (дата звернення 14.07.2016).

281. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень

Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС України. Справа № 1-9/2011 13 грудня 2011 року № 17-рп/2011. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-11> (дата звернення 14.07.2016).

282. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 року № 17-рп: [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v017p710-02> (дата звернення 14.07.2016).

283. Рішення Курії Угорщини 2/2008. номера КЖЕ. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/22008-szamu-kje-hatarozat> (дата звернення 22.06.2016).

284. Рішення Курії Угорщини, справа 2015.El.II.JE/P.1-3. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kuria-birosag.hu/hu/joghat/2015eliijep1> (дата звернення 22.06.2016).

285. Романюк Я. Стан здійснення правосуддя у 2016 році. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu> (дата звернення 07.06.2016).

286. Романюк Я., Бейцун І. Правова природа обов'язковості рішень Верховного Суду України та вдосконалення механізму забезпечення єдності судової практики. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf.pdf> (дата звернення 21.01.2017).

287. Росоха С. Новий порядок розгляду адміністративних справ про видворення іноземців. 30.11.2012. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.ua-reporter.com/novosti/126747> (дата звернення 22.11.2016).

288. Савчин М. Забезпечення єдності судової практики у контексті верховенства Конституції. Слово Національної школи суддів України. 2014. № 1(6). С. 48–56.

289. Сало П. Адміністративне судочинство та зміни до нього крізь призму рішень ЄСПЛ. Слово Національної школи суддів України. 2015. № 1. С. 157–165.
290. Семенов В. М. Теоретические проблемы судебного решения. Краткая антология Уральской процессуальной мысли. Екатеринбург: Изд-во Гуманит. ун-та, 2004. 652 с.
291. Семчик В. І., Нагребельний В. П. До питання щодо розмежування компетенції господарських та адміністративних судів. Висновок науково-правових експертиз при Інституті держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Судова апеляція. № 1. 2006. С. 17.
292. Сердюк І. А. Норма права, правова норма і юридична норма: співвідношення понять. Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2012. № 1. С. 129–135.
293. Сибаль О. Б. Теоретичне обґрунтування недоцільності визнання актів судової влади джерелами національного права України. [Електронний ресурс]. URL: <http://intkonf.org/sibal-ob-teoretichne-obgruntuvannya-nedotsilnosti-viznannya> (дата звернення 10.02.2016).
294. Скакун О. Ф. Теорія держави і права: підручник. Х.: Консум, 2001. 656 с.
295. Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник; 4-е видання, доп. і переробл. Вид-во Алерта. 2014. С. 524.
296. Слотвінська Н. Д. Судова практика як джерело права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: Львів. Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 20 с.
297. Слотвінська Н. Д. Судова практика як джерело права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. Львівський державний університет внутрішніх справ, 2016. 203 с.
298. Смокович М. І. Правове регулювання розгляду виборчих спорів: теоретичний і практичний аспекти: монографія. К.: Юрінком Інтер, 2014. 576 с.

299. Смокович М. В. Проблеми визначення юридичної сили нормативно-правових актів під час вирішення адміністративних спорів. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-text-10005.html> (дата звернення 28.09.2016).

300. Снідевич О. Проблемні питання розмежування компетенції судів щодо розгляду земельних спорів, стороною в яких є органи державної влади та місцевого самоврядування. [Електронний ресурс]. URL: <http://old.legalcenter.kiev.ua/ua/practice/st3.doc> (дата звернення 24.05.2016).

301. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. 2-е вид., перероб. і доп. К.: Юрінком Інтер, 2012. 544 с.

302. Советское гражданское право: учебник; под ред. О. А. Красавчикова. М., 1988. С. 12.

303. Соколова А. К. Методологічні засади дослідження формування й розвитку флористичного права України. Проблеми законності: зб. наук. пр. Харків, 2014. Вип. 126. С. 92–99.

304. Соловьев В. Ю. Судебная практика в Российской правовой системе: автор. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теория и история права и государства; история правовых учений». М., 2003. 24 с.

305. Справа «Нефедов проти України» (заява № 30855/05). Рішення від 20 грудня 2007 р. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/974_330 (дата звернення 03.07.2016).

306. Справа Горнсбі проти Греції. Рішення ЄСПЛ від 19.03.1997 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://uazakon.com/document/spart83/inx83637.htm> (дата звернення 03.07.2016).

307. Стариков Ю. Н. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации: интерпретационная и процессуальная юридическая значимость. Процессуальное право и правовая культура: проблемы взаимодействия и развития: сб. науч. тр. Вып. 18. Воронеж: изд-во Воронеж, гос. ун-та, 2005. С. 273–284.

308. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. К.: Атіка, 2008. 624 с.
309. Стецик Н. В. Технологія судової правотворчості: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Л., 2011. 16 с.
310. Стрельцова О. В. Співвідношення понять судового прецеденту та судової практики (теоретичний аспект). Бюлетень Міністерства юстиції України. 2004. № 9. С. 91–98.
311. Строцький Р. Є. Судова влада як творець права в контексті поділу влади. Науковий вісник Чернівецького університету. Серія «Правознавство». 2012. Вип. 641. С. 121–126.
312. Судебная система России: уч. пособ. /С. А. Батова, С. В. Боботов, Н. Т. Ведерников и др.; /отв. за вып.: О. Н. Ведерникова, В. В. Ершов, Н. В. Радутная. М.: Дело, 2000. 336 с.
313. Судова практика (постанови та ухвали Дніпропетровського окружного адміністративного суду за наслідками розгляду адміністративних позовів у порядку ст. 183-5 КАС України. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 16.11.2016).
314. Супрун К. О. Прецедентний характер рішень судових органів України. Від громадянського суспільства – до правової держави: тези VII Міжн. наук. Internet-конференції студентів та молодих вчених. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2012. [Електронний ресурс]. URL: <http://dspace.univer.kharkov.ua> «юридичний факультет»; <http://www-jurfak.univer.kharkov.ua> (дата звернення 11.01.2017).
315. Тарасюк М. Закони як джерела права соціального захисту України. Актуальні проблеми держави і права: зб. наук. праць. Вип. 52. Одеса: «Юридична література». 2010. С. 131–136.
316. Тацій В. Я. Конституція України як основа державотворчого процесу. Теоретичні та практичні проблеми реалізації Конституції України: тези доповідей та наукових повідомлень учасників всеукраїнської науково-

практичної конференції (29-30 червня 2006 р.); /за заг. ред. проф. Ю. М. Грошевого, М. І. Панова. – Х.: Нац. юрид. акад. України, 2006. С. 5, 13.

317. Теория государства и права: учебник; под ред. А. Г. Хабибуллина, В. В. Лазарева. 3-е изд. перераб. и дор. М.: ИД «ФОРУМ»: ИНФРА-М, 2009. 624 с.

318. Теорія держави і права: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. /А. Ведерніков; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Ун-т сучас. знань. Д.: Ліра, 2013. 383 с.

319. Тимошенко М. О. Джерела кримінального процесуального права України у контексті системного підходу до їх розуміння. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки. Вип. 4. Т. 3. 2015. С. 119–122.

320. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс. [Электронный ресурс]. URL: <http://studik.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/03.pdf> (дата звернення 10.02.2016).

321. Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В. Правовые акты. М., 1999. С. 12.

322. Тополевський Р. Б. Системні зв'язки юридичних джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 «теорія та історія держави і права, історія політичних і правових учень». Харків, 2004. 18 с.

323. У Верховному Суді України обговорили механізми забезпечення єдності судової практики. Вісник Верховного Суду України. 2014. № 8. С. 2–6.

324. Узагальнення проблемних питань, які виникають у судовій практиці при визначенні підсудності спорів. [Електронний ресурс]. URL: www.vaas.gov.ua/files/jurisprudence (дата звернення 25.09.2016).

325. Узагальнення судової практики Бориспільського міськрайонного суду Київської області щодо розгляду адміністративних спорів щодо статусу біженця, видворення іноземця чи особи без громадянства з України та спорів,

пов'язаних із перебуванням іноземця та осіб від 17.05.2017. [Електронний ресурс]. URL: <http://bpm.ko.court.gov.ua/sud1005/pres-centr/news/349210> (дата звернення 02.11.2016).

326. Узагальнення щодо особливостей провадження у справах за адміністративними позовами з приводу оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії, інших учасників виборчого процесу, пов'язаних з підкупом виборця. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika> (дата звернення 12.01.2017).

327. Ухвала Верховного Суду України від 13.01.2016 р. у справі № 826/9049/14. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55159722> (дата звернення 13.11.2016).

328. Ухвала Верховного Суду України від 15.01.2016 р. у справі № 2а-14011/11/2670. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55160036> (дата звернення 14.11.2016).

329. Ухвала Вищого адміністративного суду від 30.01.2014 р. у справі № 2а-4472/11/2670. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/37093257> (дата звернення 03.09.2016).

330. Ухвала Вищого адміністративного суду України 01 грудня 2016 року. м. Київ. Справа № К/800/28091/16. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63132983> (дата звернення 11.11.2016).

331. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.12.2013 р. у справі № 820/3361/13-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36334552>; Ухвала Вищого адміністративного суду України від 17.12.2010 р. у справі № к-1342/10-с. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12409793> (дата звернення 03.09.2016).

332. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 25 вересня

2015 року. Справа К/800/41360/15. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/51554263> (дата звернення 11.11.2016).

333. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 15.02.2016 р. у справі № 804/830/16. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 24.11.2016).

334. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 28.01.2016 р. у справі № 804/556/16. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 23.11.2016).

335. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі № 2а/0470/6630/11. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 21.11.2016).

336. Ухвала Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі 2а/0470/8620/11. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua> (дата звернення 21.11.2016).

337. Ухвала Житомирського апеляційного адміністративного суду від 01.08.2013 р. у справі № 1715/12770/12. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32911627> (дата звернення 03.09.2016).

338. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду від 16.05.2012 р. у справі № 2а-4472/11/2670. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24403893> (дата звернення 03.09.2016).

339. Ухвала Кіровоградського окружного адміністративного суду від 17.03.2016 р. Справа № П/811/180/16. [Електронний ресурс]. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/SO11774.html (дата звернення 22.10.2016).

340. Ухвала Монастирищенського районного суду Черкаської області від 27.02.2014 р. Справа № 702/876/13-а. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/37444370> (дата звернення 26.07.2016).

341. Ухвала Одеського адміністративного апеляційного суду від 14

квітня 2014 р. у справі № 815/1523/14. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38196259> (дата звернення 03.09.2016).

342. Ухвала Одеського окружного адміністративного суду від 24 грудня 2013 р., справа. № 815/7604/13-а. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36847810> (дата звернення 14.08.2016).

343. Ухвала окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 10.09.2012 р. Справа № 2а-9942/12/0170/16. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/25973919> (дата звернення 26.07.2016).

344. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 29 липня 2015 р. Справа № 826/10194/15. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48334535> (дата звернення 14.08.2016).

345. Ухвала Павлоградського міського суду Дніпропетровської області. Справа № 185/7591/13-а. [Електронний ресурс]. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34728338> (дата звернення 26.07.2016).

346. Ухвала Рівненського міського суду від 25.04.2013 р. у справі № 1715/12770/12. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32911627> (дата звернення 22.07.2016).

347. Фулей Т. І. Застосування практики ЄСПЛ при здійсненні правосуддя: науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., доп. К., 2015. 208 с.

348. Харитонов Л. А. Герменевтический поход к толкованию правовых норм. Криминалист. 2011. № 1(8). С. 113–117.

349. Хомюк Н. Система джерел права: деякі теоретичні аспекти. Вісник Львівського університету. Сер.: Юридична. 2013. Вип. 58.

350. Хомюк Н. С. Сучасна система джерел права України:

загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.0. Львів, 2015. С. 215.

351. Христова Г. О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Х., 2004. С. 13.

352. Цахло М. Судова система ФРН. Юстиніан. 2004. № 9. С. 103.

353. Цивільний процес: навч. посіб. /А. В. Андрушко, Ю. В. Білоусов, Р. О. Стефанчук, О. І. Угриновська та ін. [Електронний ресурс]. URL: <http://textbooks.net.ua/content/category/34/49/40> (дата звернення 19.03.2016).

354. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1618-15> (дата звернення 07.09.2016).

355. Цуркаленко Ю. В. Визнання судових рішень джерелом адміністративного права як необхідність забезпечення принципу верховенства права. Форум права. 2015. № 4. С. 297–301.

356. Цуркаленко Ю. В. Деякі аспекти розуміння сучасної системи джерел адміністративного права України. Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». 2015. № 2(12).

357. Цуркан М. І. Правове регулювання публічної служби в Україні. Особливості судового розгляду спорів: монографія. М. Право, 2010. 216 с.

358. Чабаненко М. М. Система аграрного права України: методологічні засади становлення та розвитку: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 «земельне право; аграрне право; екологічне право; природо ресурсне право». Харків., 2015. 437 с.

359. Черновол С. О. Нормативно-правовий договір як джерело права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2015. 224 с.

360. Чи повинна сплачувати єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування особа, яка зупинила своє право на заняття адвокатською діяльністю? [Електронний ресурс]. URL: http://lutsk-advokat.blogspot.ru/p/blog-page_66.html (дата звернення 04.01.2016).

361. Чи стане преюдиціальний запит новим інструментом для уніфікації практики? Закон і бізнес. [Електронний ресурс]. URL: http://zib.com.ua/ua/126655-chi_stane_prejudiciyniy_zapit_novim (дата звернення 16.06.2016).

362. Черномаз О. Б. Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». Вип. 30. Т. 2. 2015. С. 89–91.

363. Шармар О. М., Вознюк А. А. Судовий прецедент у кримінальному праві України. Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2012. № 2. С. 105–109.

364. Шевчук С. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. К.: Реферат, 2007. С. 466.

365. Шевчук С. В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 223 с.

366. Шевчук С. В. Нормативність актів судової влади: від правоположення до правової позиції. [Електронний ресурс]. URL: <http://www.viaduk.net/clients/vs.nsf> (дата звернення. 10.12.2016).

367. Шейндлин Б. В. Сущность советского права. Л.: Изд-во ЛГУ, 1959. 140 с.

368. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. Из-ние Бр. Башмаковых. (1912). 814 с.

369. Ширіна С. А. Перспективи використання судового прецеденту в процесі розгляду справ про адміністративні правопорушення, пов'язані з безпекою дорожнього руху. Вісник Запорізького національного університету: зб. наук. праць. «Юридичні науки». 2012. № 1 (частина II). С. 174–180.

370. Шишкін В. Змагальність – принцип судочинства в демократичному суспільстві. Право України. 1999. № 12. С. 22.

371. Шишкін В. І. Судові системи країн світу. Книга 2. К.: Юрінком Інтер, 2001. С. 148–151.

372. Штефан М. Й. Цивільне процесуальне право України. К.: Либідь, 1994. С. 8.
373. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України 01.06.2010 № 781/11/13-10. [Електронний ресурс]. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v781_760-10 (дата звернення 10.10.2016).
374. Щодо однакового застосування адміністративними судами окремих приписів Податкового кодексу України та КАС України: інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 10 лютого 2011 р. № 203/11/13-11. Офіційний інтернет-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. URL: <http://portal.rada.gov.ua> (дата звернення 22.09.2016).
375. Юхимюк О. М. Тлумачення норм права як спосіб подолання правових колізій. Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених: матеріали всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Донецьк, 25 лютого 2011 р.). У 2 ч. Донецьк: Цифрова типографія, 2011. Ч. 1. С. 39–41.
376. Ярошенко О. М. Джерела трудового права України. Право і Безпека. 2003. Т. 2. № 3. 476 с.
377. Ярошенко О. М. Джерела трудового права: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.05 «трудове право; право соціального забезпечення». Національна юридична академія імені Ярослава Мудрого. 476 с.
378. Code of Administrative Justice Regulatory Part – Council of State decrees (Most recent version of the text 3 October 2013 – Document generated 11 November 2013). [Електронний ресурс]. URL: <http://www.fondation-droitcontinental.org/fr/wp-content/uploads/2014/06/51739> (дата звернення 22.01.2017).
379. Ilkov V. The use of source of law in administrative judgment during the land trial. Наука і техніка: перспективи XXI століття: Міжвузівська науково-практична конференція молодих вчених (Дніпро, ДВНЗ «ПДАБА»),

31 березня 2017 р.): матеріали / упорядн.: Л.А Кім, А.О. Плахтій. Д.: ДВНЗ «ПДАБА», 2017. С. 192-194.

380. Ireneusz Nowak. Postępowanie administracyjne: podręcznik akademicki z orzecnictwem. Kielce, 2012. S. 64–65.

381. Konstantin Markin v. Russia (Application No 30078/06): Рішення ЄСПЛ від 22 березня 2012 року. [Електронний ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf> (дата звернення 13.07.2016).

382. Open Door and Dublin Well Woman v. Ireland (Application No14234/88): Рішення ЄСПЛ від 29 жовтня 1992 року. [Електронний ресурс]. URL.: http://bvsp.open.sk/8.semester/Medzinarodna_a_europska (дата звернення 09.07.2016).

383. Ribitsch v. Austria (Application No 18896/91): Рішення ЄСПЛ від 4 грудня 1995 року. [Електронний ресурс]. URL: http://www.menschenrechte.ac.at/orig/93_6/Ribitsch.pdf (дата звернення 09.07.2016).

384. Zielinski and Pradal & Gonzalez and others v. France (Joined applications NoNo 24846/94 and 34165/96 to 34173/96): Рішення ЄСПЛ від 28 жовтня 1999 року. [Електронний ресурс]. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58592> (дата звернення 08.07.2016).

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: Монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 380 с.
2. Ільков В.В. Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Форум права. 2016. № 5. С. 48-52. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_10.pdf.
3. Ільков В.В. Загальнотеоретичні підходи до розуміння джерел права як основа дослідження проблем джерел права в адміністративному судочинстві // Журнал східноєвропейського права. 2017. № 35. С. 15-21. URL: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/01/ilkov_35.pdf.
4. Ільков В.В. Методи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Форум права. 2017. № 1. С. 60-63. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_12.pdf.
5. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: сучасні підходи до розуміння в науці адміністративного права // Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 1. С. 87-89. URL: http://lsej.org.ua/1_2017/23.pdf.
6. Ільков В.В. Властивості джерел права в адміністративному судочинстві // Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 6. С. 182-184. URL: http://www.pap.in.ua/6_2016/53.pdf.
7. Ільков В.В. Практика застосування джерел права в

адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань // Європейські перспективи. 2012. № 3 ч. 1. С. 39-47.

8. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства // Вісник Вищого адміністративного суду України. 2013. № 3. С. 14-23.

9. Ільков В.В. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні // Наше право. 2014. № 5. С. 60-70.

10. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України під час розгляду окремих справ з податкових правовідносин // Європейські перспективи. 2014. № 10. С. 51-59.

11. Ільков В.В. Реалізація кодифікації джерел адміністративного права // Право.UA. 2015. № 1. С. 53-58.

12. Ільков В.В. Применение источников права в административном судопроизводстве Украины при рассмотрении дел по обеспечению трудоустройства инвалидов // Європейські перспективи. 2015. № 5. С. 64-70.

13. Ільков В.В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення конституційної реформи в Україні // Право.UA. 2015. № 3. С. 194-198.

14. Ільков В.В. Застосування міжнародно-правових актів як джерел адміністративно-процесуального права щодо виконання судових доручень судів України // Право і Безпека. 2015. № 4 (59). С. 31-36.

15. Ільков В.В. Застосування джерел адміністративно-процесуального права Республіки Польща та можливості використання цього досвіду під час здійснення судово-правової реформи в Україні // Слово Національної школи суддів України. 2016. № 2. С. 73-84.

16. Ільков В.В. Види джерел права в адміністративному судочинстві

// Науковий вісник публічного та приватного права: збірник наукових праць. 2016. № 6. Т. 1. С. 207-210.

17. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві теоретико-правова характеристика // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2016. № 24. С. 58-60.

18. Ільков В.В. Поняття джерел права в адміністративному судочинстві // Право і суспільство. 2017. № 2. С. 95-101.

19. Ільков В.В. Сутнісна характеристика джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 1. С. 139-144.

20. Ільков В.В. Система джерел права в адміністративному судочинстві // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. 2017. № 2. С. 27-34.

21. Ільков В.В. Судова практика як джерело права в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості // Слово Національної школи суддів України. 2017. № 1. С. 94-104.

22. Ільков В.В. Практика європейського суду з прав людини як джерело права у адміністративному судочинстві: загальні засади // Наше право. 2017. № 2. С. 83-89.

23. Ільков В.В. Загальна характеристика судового прецеденту в адміністративному судочинстві // Юридичний вісник. 2017. № 1. С. 128-132.

24. Ільков В.В. Розгляд земельних спорів та застосування джерел права у адміністративному судочинстві // Jurnalul Juridic National: teorie si practica. 2016. № 6. С. 49-52.

25. Ільков В.В. Источники права административного судопроизводства Германии и судебная реформа в Украине // Legea și viața (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2016. № 12/3 (300). С. 30-33.

26. Ільков В.В. Доктринальные подходы к пониманию источников

права в административном судопроизводстве Украины // *Legea și viața* (Правовой журнал «Закон и жизнь»). 2017. № 2/2 (302). С. 38-40.

27. Ільков В.В. Формування методологічної основи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // *Jurnalul Juridic National: teorie si practica*. 2017. № 2. С. 74-76.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

28. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: актуальна проблема науки адміністративного права // *International Scientific-Practical Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, Jan.y 27-28, 2017. Sandomierz*. S. 116-120.

29. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві поняття та особливі ознаки // *Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 лютого 2017 р.)*. С. 34-36.

30. Ілков V. The use of source of law in administrative judgment during the land trial // *Наука і техніка: перспективи XXI століття: Міжвузівська науково-практична конф. молодих вчених (Дніпро, ДВНЗ «ПДАБА», 31 березня 2017 р.): матеріали / упорядн.: Л.А Кім, А.О. Плахтій. Д.: ДВНЗ «ПДАБА», 2017. С. 192-194.*

31. Ільков В.В. Кодифікації джерел адміністративного та адміністративно-процесуального права України // *Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС та 25-річчю ВГО «Асоціація українських правників»*. 2016. С. 80-83.

32. Ільков В.В. Застосування джерел права щодо справляння судового збору при розгляді адміністративних справ // *Zbornik prispevkov z medzinarodnej vedecko-praktická konferencia «Priority a stratégie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy» Sládkovičovo, Slovenská republika, 28-29 októbra 2016 r., FAKULTA PRÁVA JANKA JESENSKÉHO, VYSOKÁ ŠKOLA*

DANUBIUS, Sládkovičovo, 2016, s. 126-129.

33. Ільков В.В. Системний підхід у дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві // Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару (Дніпро, 9 груд. 2016 р.). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. С. 58-59.

34. Ільков В.В. Правова природа джерел права в адміністративному судочинстві // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: матер. Міжнар. наук. конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.). Т. 2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М. Дрьомін / Націон. ун-т «Одеська юридична академія». Одеса: Фенікс, 2012. С. 24-26.

35. Ільков В.В. Поняття та місце джерел права в адміністративному судочинстві // Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС (м. Дніпропетровськ, 12 грудня 2014 р.). Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр.справ, 2015. С. 92-94.

36. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації: тези доповідей II міжнародної науково-практ. конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Ковалю, м. Запоріжжя, 6-7 березня 2015 р. / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2015. С. 139-143.

37. Ільков В.В. Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи в Україні // Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні», м. Київ, 1-2 жовтня 2015 року. К., 2015. С. 109-114.

38. Ільков В.В. Шляхи покращення джерел адміністративно-процесуального права під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства // Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах: зб. матеріалів міжнародної

наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 груд. 2015 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. С. 90-93.

39. Ільков В.В. Кодекс адміністративного судочинства як джерело права // Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико-правові проблеми: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25 листоп. 2016 р.) / МВС України, МОН України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. С. 108-110.

Додаток Б

Акти впровадження результатів дослідження



НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, м. Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, Верховна Рада України

17.09.2017

1517-01

ДОВІДКА

**про використання результатів наукових досліджень
за темою докторської дисертації «Джерела права в адміністративному
судочинстві України»**

Надана Ількову Василю Васильовичу про те, що окремі результати наукових досліджень за темою докторської дисертації «Джерела права в адміністративному судочинстві України» щодо пропозицій законодавчого врегулювання реалізації та здійснення застосування джерел права у адміністративному судочинстві під час розгляду окремих категорій спорів було використано при опрацюванні проектів законів України «Про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (щодо негайного розгляду судами позовів про примусове видворення або щодо затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення іноземців та осіб без громадянства або забезпечення передачі іноземців та осіб без громадянства відповідно до міжнародних договорів про реадмісію)» (реєстр. №3154 від 21.09.2015, авт. Кабінет Міністрів України) та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення положень судового захисту іноземців та осіб без громадянств та урегулювання окремих питань, пов'язаних з протидією нелегальній міграції» (реєстр. №3159 від 21.09.2015, авт. Кабінет Міністрів України).

**Голова підкомітету з питань
цивільного та адміністративного
законодавства Комітету Верховної
Ради України з питань правової
політики та правосуддя, кандидат
юридичних наук, Заслужений
юрист України**

Шпенів Д. Ю.

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД**

49083, м. Дніпро, пр. Слобожанський, 29 телефакс: (056) 726-90-30
inbox@apladm.dp.court.gov.ua http://apladm.dp.court.gov.ua/sud9101 Код ЄДРПОУ: 34513210

28 лютого 2014 № 04/602/14

ДОВІДКА**впровадження результатів дослідження**

Здобувачем наукового ступеня доктора юридичних наук Ільковим Василем Васильовичем здійснюється дисертаційне дослідження за темою «Джерела права в адміністративному судочинстві України» за спеціальністю 12.00.07. – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

У Дніпропетровському апеляційному адміністративному суді розглянуті та використовуються окремі висновки дисертаційного дослідження Ількова Василя Васильовича, в яких, на підставі аналізу судової практики та підстав скасування апеляційними адміністративними судами постанов та ухвал адміністративних судів першої інстанції, запропоновано узагальнення та роз'яснення проблемних питань стосовно застосування матеріального та процесуального законодавства під час розгляду окремих категорій адміністративних спорів.

Голова Дніпропетровського
апеляційного адміністративного суду

А.О. Коршун

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. ректора

Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
полковник поліції



А.Є. Фоменко

23 травня 2017

АКТ

**впровадження результатів дисертаційної роботи
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ
Ількова Василя Васильовича на тему: «Джерела права в
адміністративному судочинстві» у наукову діяльність
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**

Комісія у складі начальника відділу організації наукової роботи Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора філософських наук Марченко Олени Вікторівни, завідувача кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України Наливайко Лариси Романівни, професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Миронюка Романа Вікторовича склала цей акт про те, що матеріали дисертаційної роботи здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ Ількова Василя Васильовича на тему: «Джерела права в адміністративному судочинстві» (на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право) мають необхідний теоретичний і методологічний рівні та практичну значимість й використовуються у науково-дослідній роботі Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних досліджень з питань удосконалення джерел права в адміністративному судочинстві.

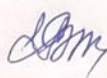
Використання результатів дисертаційної роботи сприятиме активізації та підвищенню ефективності наукової діяльності здобувачів вищої освіти, викладачів, докторантів, аспірантів Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи Ількова Василя Васильовича на тему «Джерела права в адміністративному судочинстві» вважати впровадженими у наукову діяльність Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час проведення адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних досліджень з питань удосконалення джерел права в адміністративному судочинстві.

Члени комісії:

**Начальник відділу
організації наукової роботи
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор філософських наук**

**О.В. Марченко**

**Завідувач кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України**

**Л.Р. Наливайко**

**Професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор**

**Р.В. Миронюк**

ЗАТВЕРДЖУЮ

Т.в.о. ректора
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
полковник поліції



А.Є. Фоменко

23 травня 2017

АКТ

**впровадження результатів дисертаційної роботи
на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук
здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ
Ількова Василя Васильовича на тему: «Джерела права в
адміністративному судочинстві» у навчальний процес
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ**

Комісія у складі начальника декана юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, доцента Савіщенко Вікторії Миколаївни, завідувача кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора, Заслуженого юриста України Наливайко Лариси Романівни, професора кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктора юридичних наук, професора Миронюка Романа Вікторовича склала цей акт про те, що основні результати дисертаційної роботи здобувача Харківського національного університету внутрішніх справ Ількова Василя Васильовича, які викладені у його наукових роботах:

1. Ільков В.В. Практика застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань / В.В. Ільков // Європейські перспективи. – 2012. – № 3 ч.1. - С.39-47
2. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства / В.В. Ільков // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 3. - С.14-23

3. Ільков В.В. Правова природа справ адміністративної юрисдикції та її вплив на застосування джерел права в адміністративному судочинстві в Україні / В.В. Ільков // Наше право. – 2014. – № 5. – С.60-70.
4. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України під час розгляду окремих справ з податкових правовідносин / В.В. Ільков // Європейські перспективи. – 2014. – № 10. – С.51-59.
5. Ільков В.В. Реалізація кодифікації джерел адміністративного права / В.В. Ільков // Право.UA. – 2015. - №1. – С. 53-58.
6. Ільков В.В. Применение источников права в административном судопроизводстве Украины при рассмотрении дел по обеспечению трудоустройства инвалидов / В.В. Ільков // Європейські перспективи. – 2015. – № 5. – С.64-70.
7. Ільков В.В. Розвиток системи адміністративного судочинства в Україні з урахуванням джерел права зарубіжних країн під час здійснення конституційної реформи в Україні / В.В. Ільков // Право.UA. – 2015. - №3. – С. 194-198.
8. Ільков В.В. Застосування міжнародно-правових актів як джерел адміністративно-процесуального права щодо виконання судових доручень судів України / В.В. Ільков // Право і Безпека. – 2015. - №4(59). – С.31-36.
9. Ільков В.В. Застосування джерел адміністративно-процесуального права України під час розгляду питань щодо сплати судового збору при розгляді справ з податкових правовідносин / В.В. Ільков // Наше право. – 2016. – № 3. – С.29-33.
10. Ільков В.В. Застосування джерел адміністративно-процесуального права Республіки Польща та можливості використання цього досвіду під час здійснення судово-правової реформи в Україні / В.В. Ільков // Слово Національної школи суддів України. – 2016. - №2. – С.73-84.
11. Ільков В. В. Методологія дослідження джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // Форум права. – 2016. – № 5. – С. 48-52 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_5_10.pdf.
12. Ільков В.В. Види джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» – 2016. – № 6. – Т.1. – С.207-210.
13. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві теоретико-правова характеристика / В. В. Ільков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2016. – № 24. – С.58-60.
14. Ільков В.В. Загальнотеоретичні підходи до розуміння джерел права як основа дослідження проблем джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // Журнал східноєвропейського права. – 2017. – № 35. – С. 15-21. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2017/01/ilkov_35.pdf.

15. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: сучасні підходи до розуміння в науці адміністративного права / В. В. Ільков // Юридичний науковий електронний журнал. – 2017. – № 1. – С. 87-89. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lsej.org.ua/1_2017/23.pdf.
16. Ільков В.В. Методи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // Форум права. – 2017. – № 1. – С. 60–63 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2017_1_12.pdf.
17. Ільков В.В. Властивості джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // «Порівняльно-аналітичне право». – 2016. – № 6. – С. 182-184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pap.in.ua/6_2016/53.pdf.
18. Ільков В.В. Поняття джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // Право і суспільство. – 2017. – №2. – С.95-101.
19. Ільков В.В. Сутнісна характеристика джерел права в адміністративному судочинстві. / В. В. Ільков // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2017. - № 1. - С. 139-144.
20. Ільков В.В. Система джерел права в адміністративному судочинстві. / В.В. Ільков // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2017. – №2. - С. 27-34.
21. Ільков В.В. Судова практика як джерело права в адміністративному судочинстві України: поняття та особливості / В.В. Ільков // Слово Національної школи суддів України. – 2017. - №1. – С.94-104.
22. Ільков В.В. Практика європейського суду з прав людини як джерело права у адміністративному судочинстві: загальні засади / В.В. Ільков // Наше право. – 2017. – № 2. – С.83-89.
23. Ільков В.В. Загальна характеристика судового прецеденту в адміністративному судочинстві / В.В. Ільков // Юридичний вісник. – 2017. - №1. – С.128-132.
24. Ільков В.В. Розгляд земельних спорів та застосування джерел права у адміністративному судочинстві / В.В. Ільков // Jurnalul Juridic National: teorie si practica . – 2016. - №6. – С.49-52.
25. Ільков В.В. Источники права административного судопроизводства Германии и судебная реформа в Украине / В.В. Ільков // : «Legea și viața» (Правовой журнал «Закон и жизнь»). – 2016. - №12/3 (300) - С.30-33.
26. Ільков В.В. Доктринальные подходы к пониманию источников права в административном судопроизводстве Украины / В.В. Ільков//: «Legea și viața» (Правовой журнал «Закон и жизнь»). – 2017. - №2/2 (302) - С.38-40.
27. Ільков В.В. Формування методологічної основи дослідження джерел права в адміністративному судочинстві // Jurnalul Juridic National: teorie si practica . – 2017. - №2. – С.74-76.

28. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: актуальна проблема науки адміністративного права / В.В. Ільков // International Scientific-Practical Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: Conference Proceedings, January 27-28, 2017. Sandomierz. – s.116-117.

29. Ільков В.В. Правова природа джерел права в адміністративному судочинстві / В.В. Ільков // Теоретичні та практичні проблеми забезпечення сталого розвитку державності та права: матер. Міжнар. Наук. Конф. (Одеса, 30 листопада 2012 р.) Т.2 / відп. за випуск д.ю.н., проф. В.М.Др'юмін; Націон. ун-т «Одеська юридична академія».- Одеса: Фенікс, 2012.- С.24-26.

30. Ільков В.В. Поняття та місце джерел права в адміністративному судочинстві / В.В. Ільков // Права людини: теорія, реальність, перспективи: матеріали наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС (м.Дніпропетровськ, 12 грудня 2014р.). – Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр.справ, 2015. – С. 92-94.

31. Ільков В.В. Застосування джерел права в адміністративному судочинстві України при розгляді податкових подань / В.В. Ільков // Адміністративне право та процес України: пріоритетні напрями розвитку в умовах демократизації: тези доповідей II міжнародної науково-практичної конференції пам'яті доктора юридичних наук, професора, Заслуженого діяча науки і техніки України Леоніда Васильовича Коваля, м.Запоріжжя, 6-7 березня 2015 року / За заг.ред. Т.О.Коломоєць. – м. Запоріжжя:ЗНУ, 2015. – С.139-143.

32. Ільков В.В. Реформування адміністративного судочинства в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду під час здійснення конституційної реформи в Україні / В.В. Ільков // Міжнародна науково-практична конференція «Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні». – м.Київ, 1-2 жовтня 2015 року. - С.109-114.

33. Ільков В.В. Кодифікації джерел адміністративного та адміністративно-процесуального права України / В.В. Ільков // Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матер. наук. семінару, присвяч. 50-річчю ДДУВС та 25- річчю ВГО «Асоціація українських правників». – 2016. – С. 80-83.

34. Ільков В.В. Шляхи покращення джерел адміністративно-процесуального права під час розгляду справ щодо видворення іноземців та осіб без громадянства / В.В. Ільков // Шляхи покращення системи професійної підготовки правоохоронців до дій в екстремальних умовах: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м.Харків, 18 груд. 2015р.) / МВС України, Харків.нац.ун-т внутр.справ. – Харків, 2015. – С. 90-93.

35. Ільков В.В. Кодекс адміністративного судочинства як джерело права / В.В. Ільков // «Правоохоронна функція держави: теоретико-методологічні та історико- правові проблеми»: тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м.Харків, 25 листоп. 2016р.) / МВС України, МОН України, Харків.нац.ун-т внутр.справ. – Харків, 2016. – С.108-110.

36. Ільков В. В. Джерела права в адміністративному судочинстві поняття та особливі ознаки / В.В. Ільков // Вплив юридичної науки на розвиток міжнародного та національного законодавства: зб. матеріалів міжнародної наук.-практ. конф. (м.Харків, 17-18 лютого 2017р.). – С.34-36.

37. Ільков В.В. Системний підхід у дослідженні джерел права в адміністративному судочинстві / В. В. Ільков // Актуальні проблеми державотворення, правотворення та правозастосування: матеріали наук. семінару (Дніпро, 9 груд. 2016 р.). – Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. - С. 58-59.

38. Ilkov V. The use of source of law in administrative judgment during the land trial // Наука і техніка: перспективи ХХІ століття: Міжвузівська науково-практична конференція молодих вчених (Дніпро, ДВНЗ «ПДАБА», 31 березня 2017 р.): матеріали / упорядники: Л.А Кім, А.О. Плахтій. – Д.: ДВНЗ «ПДАБА», 2017. – С.192-194.

несуть у собі теоретичне і практичне значення, що полягає у можливості використання положень, рекомендацій і висновків у навчальному процесі під час викладання дисциплін «Адміністративне право та процес», «Адміністративний процес», «Адміністративна юстиція», «Публічна служба в Україні», «Практикум зі складання адміністративних процесуальних документів», «Теорія та практика правозастосування», «Практика Європейського суду з прав людини», а також під час розробки навчальних і методичних посібників, лекцій, методичних рекомендацій та при удосконаленні вже існуючих й розробці нових навчальних планів і програм до зазначених дисциплін.

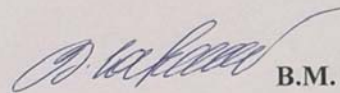
Використання результатів дисертаційної роботи Ількова В.В. сприятиме активізації та підвищенню ефективності навчального процесу й рівня базових і спеціальних знань майбутніх юристів із вищевказаних дисциплін.

ВИСНОВОК

Результати дисертаційної роботи на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук Ількова Василя Васильовича на тему «Джерела права в адміністративному судочинстві України» вважати впровадженими у навчальний процес кафедри загальноправових дисциплін юридичного факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ під час викладання дисциплін «Адміністративне право та процес», «Адміністративний процес», «Адміністративна юстиція», «Публічна служба в Україні», «Практикум зі складання адміністративних процесуальних документів», «Теорія та практика правозастосування», «Практика Європейського суду з прав людини» та розробці навчально-методичного забезпечення до зазначених дисциплін.

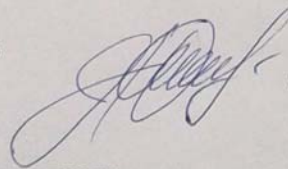
Члени комісії:

Декан юридичного факультету
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, доцент



В.М. Савіщенко

Завідувач кафедри
загальноправових дисциплін
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України



Л.Р. Наливайко

Професор кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ,
доктор юридичних наук, професор



Р.В. Миронюк