

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ПРИВАТНИЙ ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД «ЛЬВІВСЬКИЙ
УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА»
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ «ЛЬВІВСЬКА ПОЛІТЕХНІКА»

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

РЕШОТА ВОЛОДИМИР ВОЛОДИМИРОВИЧ

УДК 342.92:347.99(477)

ДИСЕРТАЦІЯ
ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
В СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

12.00.07 «Адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

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

_____ **В. В. Решота**

Науковий консультант: **Остапенко Олексій Іванович**
доктор юридичних наук, професор

Львів – 2018

АНОТАЦІЯ

Решота В. В. Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Приватний вищий навчальний заклад «Львівський університет бізнесу і права» Міністерства освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка» Міністерства освіти і науки України, Львів, 2018.

У дисертації на доктринальному рівні вирішено наукову проблему теорії адміністративного права, що полягає в застосуванні джерел адміністративного права в судочинстві України, розроблено модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Це дозволило запропонувати зміни та доповнення до законодавства щодо розширення можливостей судового застосування джерел адміністративного права.

Визначено, що питання джерел адміністративного права є одним із ключових у теорії науки адміністративного права. І хоча воно висвітлюється в кожному підручнику, посібнику з адміністративного права, проте поряд із цим досі немає спільного підходу до розуміння поняття та системи його джерел. Це так само підтверджує відсутність єдиної доктринальної концепції джерел адміністративного права. Водночас їх дослідження має не лише важливе теоретичне, але і практичне значення в правотворчості, правозастосуванні та інтерпретаційній діяльності.

У роботі обґрунтовано, що під джерелом адміністративного права розуміємо не лише форму зовнішнього виразу й закріплення адміністративно-правових норм, але й інших загальнообов'язкових регуляторів суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, на підставі яких норми адміністративного права виникають, змінюються, зупиняються та втрачають

дію. Це дало змогу сформулювати авторське визначення «джерел адміністративного права», під якими розуміємо сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми.

З'ясовано, що у сфері регламентації публічно-правових відносин визначальне значення мають джерела права у формально-юридичному розумінні, що виражаються у певній формі, у якій є відповідне джерело права. Тобто, джерела адміністративного права безпосередньо пов'язані із його формами, оскільки останні є способом зовнішнього закріплення та вираження адміністративно-правових норм. Серед дослідників адміністративного права традиційно термін «джерело права» розглядається у формально-юридичному значенні, де основний акцент робиться на позитивному праві, що встановлюється чи санкціонується державою. Звідси джерелом, а тому й формою права, є вираження правових норм, якими держава врегульовує відповідний вид суспільних відносин.

У дисертації визначено похідні джерела адміністративного права як доповнюючі джерела загальнообов'язкового характеру, що мають на меті конкретизувати, інтерпретувати адміністративно-правову норму, а також змінити, зупинити чи припинити її дію. До похідних джерел адміністративного права відносимо рішення і висновки Конституційного Суду України, практику Європейського суду з прав людини та деякі акти судів загальної юрисдикції, зокрема, зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені в постановах Верховного Суду, судові рішення про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень.

Запропоновано, поряд із джерелами та похідними джерелами адміністративного права, виокремлювати джерела переконливого характеру, під якими розуміємо сукупність приписів рекомендаційного значення, що не є

обов'язковими для судового правозастосування, проте які суд може брати до уваги при обґрунтуванні застосування адміністративно-правових норм. До них відносимо індивідуальні (адміністративні) акти, судову практику та її узагальнення, інформаційні листи судів, адміністративні договори, правові звичаї, правову доктрину, акти «м'якого права» тощо.

Розроблено модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення, до якої відносимо джерела адміністративного права (Конституція України, міжнародні договори України, закони та підзаконні нормативно-правові акти), похідні джерела, а також джерела переконливого характеру.

У роботі запропоновано введення в науковий обіг термінів «джерела адміністративного права в судовому застосуванні», під яким розуміємо сукупність загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, які використовує суд при розгляді та вирішенні конкретної справи та ухваленні відповідного судового рішення, а також «застосування джерел адміністративного права в судочинстві», яке полягає в діяльності суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення.

На підставі аналізу функцій джерел адміністративного права запропоновано виділити їх у дві групи: первинні та похідні. Первинні функції виконуються безпосередньо джерелами права (гносеологічна, виховна, ідеологічна, політична функції тощо), а похідні функції цих джерел (охоронна, регулятивна та інші) опосередковуються через правові норми, які об'єктивуються у відповідних джерелах галузі адміністративного права.

Запропоновано внести зміни та доповнення до КАС України, КУпАП, Закону України «Про судоустрій та статус суддів» із метою розширення можливості застосування в тому числі й похідних джерел права (актів судової

влади), удосконалення структури судового рішення щодо розмежування в ньому джерел права, похідних джерел права та джерел переконливого характеру.

Окрему увагу приділено судовому застосуванню, яке розуміємо як діяльність суду щодо вирішення конкретних судових справ на підставі нормативних приписів, які містяться в джерелах права, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення.

Визначено «систему джерел адміністративного права» як сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини.

Виділено такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права: гармонізація джерел адміністративного права із правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворення у сфері суспільних відносин; налагодження субординаційних та координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як джерел адміністративного права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини у врегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права.

Обґрунтовано необхідність вдосконалення структури судового рішення, у якому необхідно розмежовувати посилання суду на джерела права, похідні джерела та джерела переконливого характеру, що дозволить розмежувати норми права, які застосовує суд та інші джерела, що мають лише інформативний допоміжний характер при вирішенні справи.

Здійснено класифікацію та виділено ознаки Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів (постанов Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та інших загальнодержавних органів, місцевих та локальних актів), міжнародних договорів та судових рішень як джерел адміністративного права.

Проаналізовано особливості застосування актів УРСР та СРСР у судочинстві України, що є джерелами адміністративного права України. За результатами аналізу судової практики зазначено труднощі, з якими стикаються суди, за необхідності застосовувати акти, ухвалені до проголошення незалежності Україною та ухвалення Конституції України. У кожному випадку правозастосування суди мають встановлювати відповідність застосовуваного акта Конституції та законам України. Визначено, що акти УРСР та СРСР загалом не відповідають сучасним тенденціям розвитку держави та її євроінтеграційній парадигмі, а тому потребують повного перегляду та заміни.

Визначено, що міжнародні договори України, ратифіковані Верховною Радою України, займають важливе місце в її законодавстві та мають пріоритет у застосуванні перед законами України, крім Конституції України. До ознак міжнародного договору як джерела адміністративного права віднесено: укладається між державами та іншими суб'єктами міжнародного права; врегульовує взаємні права та обов'язки сторін договору в адміністративно-правовій сфері; є обов'язковим для його сторін; має, переважно, письмову форму; спрямований на неодноразове застосування; приймається із дотриманням норм та принципів міжнародного права; потребує особливої процедури надання чинності; має пріоритет у застосуванні щодо відповідних норм національного права.

Виявлено, що особливістю європейського права є визнання людини у якості його суб'єкта, що може звертатися до наднаціональних органів за захистом свого порушеного права. Європейські джерела права визначено як форму зовнішнього виразу європейського права. Це збірне поняття включає як

міжнародні договори, на яких засновані та функціонують міждержавні правові системи Європи, а також акти органів та інституцій цих міждержавних систем.

Аргументовано, що Конвенція про захист прав і основоположних свобод виступає фундаментальним джерелом адміністративного права, що закріплює основний каталог прав людини, зокрема, у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації та особами приватного права. Застосування Конвенції як джерела права має важливе значення й у національному судочинстві, що дозволяє вирішувати справи ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини.

Серед джерел права ЄС нормативне значення для України матимуть двосторонні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України як міжнародні договори. Зазначено помилковість практики судів України щодо застосування актів вторинного права ЄС (директив, регламентів та рішень органів ЄС) як джерел права України.

Виявлено, що суттєве значення в країнах континентальної правової системи набувають акти судової влади. Хоча вони не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки в Україні, проте мають похідний характер від норм права, що полягає в конкретизації, тлумаченні змісту норм права, припиненні дії нормативних актів чи їх окремих приписів, формуванні висновку щодо порядку застосування адміністративно-правових норм. Це дозволило виділити судові рішення в окрему групу джерел права, що мають похідний характер від основних джерел права.

До судових актів як джерел адміністративного права віднесено: практику Європейського Суду з прав людини; рішення та висновки Конституційного Суду України; зразкові рішення Верховного суду в адміністративних справах; висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, а також Верховного Суду України в адміністративних справах; судові рішення Верховного Суду, апеляційних та окружних адміністративних судів, якими визнано протиправним та нечинним нормативно-правовий акт або окремі його приписи.

Обґрунтовано, що важливе значення в судочинстві України має практика Європейського суду з прав людини, до якої необхідно віднести рішення не лише щодо України, але й щодо інших держав, що можуть застосовуватися в національному судочинстві як джерела права. Судове застосування практики ЄСПЛ не лише гарантує забезпечення дотримання прав і свобод людини, але й допомагає судам усувати прогалини в законодавстві, наприклад, у КУпАП.

До джерел адміністративного права України віднесено також акти Конституційного Суду України, зокрема, рішення щодо конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України, висновки Суду щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України, а також ухвали про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження в справі, якщо вони містять юридичні позиції Суду.

Суттєве значення як джерела права матимуть і висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені в постановках Верховного Суду, а також Верховного Суду України, до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду. Доведено, що зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах є взірцем при наступному вирішенні типових справ, неврахування яких є підставою щодо їх оскарження в апеляційному та касаційному порядкух. До джерел права відносимо й рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

За результатами проведеного дослідження пропонується передбачити в КУпАП можливість відкриття провадження Верховним Судом у справах про адміністративні правопорушення у виняткових випадках для забезпечення єдності судової практики, коли така справа містить виключну правову

проблему, що є необхідним для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики, за зразком ч. 5 ст. 328 КАС України.

Теоретичні положення, пропозиції, висновки та практичні рекомендації, сформульовані в дисертації, можуть бути використані в науково-дослідній сфері, зокрема для подальшого дослідження проблемних питань із теорії адміністративного права. У законотворчій роботі можуть використовуватись при розробленні законопроекту про джерела права, про нормативно-правові акти, при підготовці Адміністративно-деліктного кодексу, удосконаленні Кодексу адміністративного судочинства України тощо. Результати дослідження мають значення теоретичної бази при застосуванні джерел адміністративного права судами, а також у діяльності органів державної влади та органів професійного самоврядування щодо підвищення ефективності їхньої діяльності у сфері адміністративних правовідносин. Вони також використані в навчальному процесі, зокрема при підготовці навчальних програм, підручників, посібників, курсів лекцій, навчально-методичних матеріалів, при викладанні лекцій, під час проведення семінарських і практичних занять із дисциплін адміністративно-правового циклу.

Ключові слова: джерело адміністративного права, джерело права, судове застосування, судочинство, нормативно-правовий акт, міжнародний договір, судові рішення, адміністративне право.

SUMMARY

Reshota V. V. Application of Sources of Administrative Law in Judicial Proceedings of Ukraine. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Dissertation for obtaining a scientific degree of the Doctor of Legal Sciences on specialty 12.00.07 «Administrative law and process; finance law; information law». – Private Higher Educational Institution «Lviv University of Business and Law» of Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv Polytechnic National University of Ministry of Education and Science of Ukraine, Lviv, 2018.

The dissertation has solved an important scientific problem on the doctrinal level, which deals with the application of sources of administrative law in the legal proceedings of Ukraine. It developed a model of a system of sources used by courts in administrative legal proceedings and in adjudication of cases of administrative offenses. This allowed to propose some amendments and additions to the legislation concerning the possibility of judicial application of sources of administrative law.

It is determined that sources of administrative law are one of the most important issues in the theory of administrative law. Although this question is revealed in every textbook on administrative law, but there is no common approach to understanding of the concept and the system of administrative law sources. This also confirms the lack of a single doctrinal concept of sources of administrative law. At the same time, their research has not only an important theoretical but also practical significance in law-making, law-enforcement and law-interpretation activities.

The paper substantiates that the source of administrative law is understood not only as the form of external expression and objectivation of administrative legal norms, but also as other obligatory regulators of social relations in the administrative and legal sphere, on the basis of which the rules of administrative law arise, change, stop and lose their action. This approach allowed to formulate the author's definition of «sources of administrative law» as a set of mandatory regulatory legal acts contained in a written act of a competent subject or several subjects that create, change, suspend or terminate the administrative legal norms.

It is clarified that in the field of regulation of public relations a decisive importance has a source of law in its formal legal sense. These sources are expressed in a certain form, in which the appropriate source of law is objectivated. That is, sources of administrative law are directly related to its forms, since the latter are a way of external fixing and expression of administrative law. Among researchers of administrative law traditionally the term "source of law" is regarded in the formal legal sense, where the main emphasis is put on positive law, which is established or authorized by the state. Hence the source, and therefore the form of law, is the

expression of legal norms, by which the state regulates the appropriate kind of social relations.

The dissertation defines derivative sources of administrative law as additional sources of compulsory nature, aimed to specify, interpret the administrative law, change, suspend or terminate its validity. The derivative sources of administrative law include the decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine, the practice of the European Court of Human Rights, and some acts of courts of general jurisdiction, in particular, model decisions of the Supreme Court in administrative cases, conclusions on the application of norms of administrative law, set forth in decisions of the Supreme Court, a court's decision on the recognition of unlawful and ineffective legal acts or their provisions.

It is suggested, along with sources and derivative sources of administrative law, to distinguish sources of convincing character, which mean the set of recommendations of additional value that are not obligatory for judicial application, but which the court may consider when substantiating the application of administrative legal norms. These include individual (administrative) acts, judicial practice and its generalization, informative letters of courts, administrative treaties, legal customs, legal doctrine, «soft law», etc.

A model of a system of sources applied by courts in solving of administrative cases and cases of administrative violations, includes the sources of administrative law (the Constitution of Ukraine, international treaties of Ukraine, laws and by-laws), derivative sources, as well as sources of convincing nature, is developed.

The paper proposes to introduce the following terms: «source of administrative law in judicial application», which is understood as the collection of compulsory administrative legal provisions contained in a written act of a competent subject or several subjects, which is used by the court when considering and solving of a particular case and making a corresponding court decision, as well as the «application of sources of administrative law in judicial proceedings», which is regarded as the activity of the court concerning solving of a particular case on the basis of administrative legal regulations resulting in a law enforcement act in the form of a

court decision.

Based on the analysis of the functions of the sources of administrative law, it is proposed to distinguish them into two groups: primary and derivative. Primary functions are performed directly by sources of law (epistemological, educational, ideological, political functions, etc.), and the derivative functions of these sources (guarding, regulating, etc.) are mediated through legal norms, which are objectified in the relevant sources in the field of administrative law.

It is proposed to amend the Code of Administrative Proceedings of Ukraine, Code of Ukraine on Administrative Offenses, the Law of Ukraine «On the Judiciary and the Status of Judges» in order to expand the possibility of application of derivative sources of law (acts of judiciary), to improve the structure of the court decision on the delimitation of sources of law, derivatives sources of law and sources of convincing nature.

Special attention is paid to judicial application that is understood as judge's activity in solving specific court cases on the basis of statutory provisions contained in sources of law, which results in the adoption of law enforcement act in a form of a judgment.

The «system of sources of administrative law» is defined as a set of interrelated legal norms, which are objectified in the corresponding forms of external expression and constitute a unified hierarchical structure that regulates administrative relations.

The following modern tendencies of the development of the system of sources of administrative law are singled out: the Europeanization of sources of administrative law and the influence on them of the law of the European Union and the Council of Europe; residual influence of Soviet approaches to the settlement of administrative legal relations; change and emergence of new sources of administrative law on the basis of social and economic transformation in the field of social relations; establishment of subordinate and coordinative links between different types of sources of administrative law; strengthening the role of court decisions as a source of administrative law; slow pace of codification of administrative legislation; extension of legislative regulation of issues defining the

legal status of executive bodies; lack of a single modern concept of administrative reform; legislative gaps in resolving the issue of the correlation of various sources of administrative law.

The necessity of improvement of the structure of a court decision in which it is necessary to distinguish court references on sources of law, derivative sources and sources of convincing character, which would allow to differentiate legal norms applied by the court and other sources, which have only informative character in solving of a case, are grounded.

A classification has been made and features of the Constitution, laws and subordinate legal acts (resolutions of the Supreme Council of Ukraine, acts of the President of Ukraine, acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine, central bodies of executive power, other state and local bodies and local acts), international treaties and court rulings as sources of administrative law were enumerated.

The peculiarities of the application of the acts of the Ukrainian SSR and the USSR in the legal proceedings of Ukraine, which are sources of administrative law of Ukraine, are analyzed. According to the analysis of judicial practice, the difficulties encountered by the courts were noted concerning application of acts adopted prior to Ukraine's declaration of independence and the adoption of the Constitution of Ukraine. In each case of law enforcement courts must establish the conformity of the applicable act to the Constitution and the laws of Ukraine. It is noted that the acts of the Ukrainian SSR and the USSR generally do not correspond to the current trends in the development of the state and its European integration paradigm, and therefore they need to be fully revised and replaced.

It is determined that international treaties of Ukraine, ratified by the Supreme Council of Ukraine, occupy an important place in its legislation and have priority in their application to the laws of Ukraine, except the Constitution of Ukraine. International treaty as a source of administrative law is concluded between States and other subjects of international law; regulates the mutual rights and obligations of the parties to the agreement in the administrative and legal sphere; is binding on its parties; has a predominantly written form; aimed for repeated application; is accepted

in compliance with the norms and principles of international law; requires a special procedure for granting its force; has priority in the application to the relevant rules of national law.

It is revealed that the main feature of European law is the recognition of a person as a subject of law, who can apply to supranational bodies for the protection of his or her violated rights and freedoms. European sources of law are defined as a form of an external expression of European law. This collective concept includes both international treaties on which the interstate legal systems of Europe are established and operate, as well as acts of bodies and institutions of these interstate systems.

It is argued that the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is a fundamental source of administrative law, which enshrines the basic catalog of human rights, in particular, in the relations between public administration bodies and individuals of private law. The application of the Convention as a source of law is also important in national legal proceedings, which allows it to deal with cases based on international and European human rights standards.

Among the sources of EU law only Ukraine's international treaties, which are ratified by the Supreme Council of Ukraine, will have regulatory implications for Ukraine. The false practice of the courts of Ukraine regarding the application of secondary legislation of the EU (directives, regulations and decisions of the EU bodies) as sources of law of Ukraine is noted.

It was investigated that the acts of the judiciary become essential in the countries of the continental legal system. Although they are not aimed to create mandatory rules of conduct in Ukraine, however, they are derived from the rules of law, which consists in specifying, interpreting the content of the rules of law, terminating the acts of normative acts or their individual regulations, drawing conclusions on the procedure for the application of administrative and legal norms. This allowed to allocate court decisions to a separate group of sources of law, having an original character from the main sources of law.

Judgments as sources of administrative law are as follows: the practice of the European Court of Human Rights; decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine; model decisions of the Supreme Court in administrative cases; conclusions on the application of the rules of law, set forth in the decisions of the Supreme Court, as well as the Supreme Court of Ukraine in administrative cases; court decisions of the Supreme Court, appellate and district administrative courts, which recognized an unlawful and ineffective legal act or its provisions.

It has been revealed that the practice of the European Court of Human Rights not only in relation to Ukraine, but also in relation to other states may be applied in the national legal procedure as sources of law. It shows the great importance of the ECtHR practice in the legal proceedings of Ukraine. The judicial application of the practice of the ECtHR not only guarantees the observance of human rights and freedoms, but also helps courts to eliminate gaps in legislation, for example, in the Code of Ukraine on Administrative Offences.

The sources of administrative law of Ukraine include also the acts of the Constitutional Court of Ukraine, in particular, the decision on the constitutionality of the laws of Ukraine and other acts of the Supreme Council of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Supreme Council of the Autonomous Republic of Crimea, and the official interpretation of the Constitution of Ukraine, the Court's conclusions regarding the constitutionality of international treaties of Ukraine, as well as decisions on refusal to open or close the constitutional proceeding in a case, if they contain legal positions of the Court.

The conclusions on the application of the norms of administrative law, set forth in the decisions of the Supreme Court, as well as of the Supreme Court of Ukraine, until they are not reviewed by the Grand Chamber of the Supreme Court, will have significant importance as a source of law. It is proved that modal decisions of the Supreme Court in administrative cases are a basis for the subsequent resolution of typical cases, as failure to take into account these decisions will lead to their review in appeal and cassation procedures. The sources of law include also the decision of the Supreme Court on the recognition as unlawful and ineffective legal act or its

provisions of the decisions of the Supreme Council of Ukraine, the President of Ukraine, the High Council of Justice, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors.

According to the results of the study, it was proposed to make amendments and additions to the Code of administrative proceedings of Ukraine regarding the grounds for cassation of a court of appeal decisions in the event that they are final, but at the same time contradict the legal position of the Supreme Court. It is also proposed to establish a possibility for the Supreme Court to open proceedings in cases of administrative violations in exceptional cases necessary to ensure the unity of judicial practice, when such a case contains an exclusive legal problem, which is necessary to ensure the development of law and formation of common law-enforcement practice.

The theoretical provisions, suggestions, conclusions and practical recommendations, formulated in the dissertation, may be used in the scientific and practical field, in particular for further researching of problems of the theory of administrative law. In legislative work they may be used in drafting of a bill on sources of law, on normative acts, for the drafting of the Administrative Tort Code, the Code of Administrative Procedure, further improvements of the Code of administrative Proceedings of Ukraine etc. The results of the study may be used as a theoretical basis for the application of sources of administrative law by courts. They may also be used in activities of public authorities and professional self-government bodies in improving their efficiency in the field of administrative legal relations. They are also being used in the educational process, in particular in the preparation of curricula, textbooks, manuals, lecture courses, teaching materials, in teaching lectures, during seminars and practical classes in the disciplines of the administrative cycle.

Key words: source of administrative law, source of law, judicial application, judicial proceedings, normative legal act, international treaty, judicial decision, administrative law.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Решота В.В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів: ТзОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.
2. Reshota V. Notion and Essence of Judicial Law. Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник – Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze. 2015. No. 6. P. 53–72.
3. Решота В.В. Виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 34. Т. 2. С. 128–131.
4. Решота В.В. Правова природа рішень Верховного Суду України в адміністративному судочинстві у контексті забезпечення права на справедливий суд. Публічне право. 2015. № 2(18). С. 96–102.
5. Решота В.В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2016. Вип. 62. Т. 2. С. 119–127.
6. Решота В.В. Співвідношення понять «джерело права» та «форма права» в адміністративному праві. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 41–44.
7. Решота В.В. Основні підходи до визначення поняття «джерело адміністративного права». Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки. 2016. № 855. С. 100–108.
8. Решота В.В. Функції джерел адміністративного права. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 103–106.
9. Решота В.В. Акти Президента України як джерела адміністративного права у судовому правозастосуванні. Evropský politický a právní diskurz. 2017. Svazek 4. Vyd. 3. S. 118–123.

10. Решота В.В. Міжнародні договори як джерела адміністративного права України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. No. 5. S. 184–189.

11. Решота В.В. Поняття та загальна характеристика судового правозастосування джерел адміністративного права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 1 (77). С. 126–133.

12. Решота В.В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 126–131.

13. Решота В.В. Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2017. № 865. С. 316–325.

14. Решота В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 241–245. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/71.pdf.

15. Решота В.В. Проблеми застосування актів Української РСР та СРСР як джерел адміністративного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 141–145.

16. Решота В.В. Акти Верховного Суду у системі джерел адміністративного права України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. Серія: юридична. 2017. Вип. 18. С. 59–64.

17. Решота В.В. Правова доктрина у системі джерел адміністративного права України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Nr. 4-1 (32). P. 44–46.

18. Решота В.В. Судебное применение актов местных органов исполнительной власти как источников административного права. *Legea și Viata*. 2018. Nr. 7/2 (319). P. 80–83.

19. Решота В.В. Судовий прецедент як джерело адміністративного права в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. No. 3. Vol. 2. S. 137–141.

20. Решота В.В. Співвідношення міжнародних договорів з іншими джерелами адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1.

С. 205–208. URL: http://pap.in.ua/1_2018/60.pdf.

21. Решота В.В. Акти центральних органів виконавчої влади в системі джерел адміністративного права. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2018. Вип. 32. С. 35–38.

22. Reshota V.V. Sources of administrative law: problems of judicial application. Адміністративне право і процес. 2018. № 2 (21). С. 16–22.

23. Решота В.В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 126–130.

24. Решота В.В. Обґрунтування моделі джерел у судовому застосуванні в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення. Порівняльно-аналітичне право. 2018. № 3. С. 215–217. URL: http://www.pap.in.ua/3_2018/60.pdf.

25. Решота В.В. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Серія економічна. Серія юридична. 2018. Вип. 19. С. 240–245.

26. Решота В.В. Судове застосування права ЄС як джерела адміністративного права. Юридичний науковий електронний журнал. 2018. № 5. С. 130–133. URL: http://lsej.org.ua/5_2018/36.pdf.

27. Reshota V. Judicial decisions in the system of administrative law sources of Ukraine. Európska veda. 2018. No. 4. S. 98–103.

28. Решота В.В. Судове застосування актів Конституційного Суду України як джерел адміністративного права. Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze – Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник. 2018. №. 9. С. 83–94.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

29. Решота В.В. Особливості проваджень в окремих категоріях адміністративних справ за зверненням суб'єктів владних повноважень.

Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXII звітної наук.-практ. конф. (Львів, 4–5 лютого 2016 р.). Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2016. Ч. 2. С. 68–70.

30. Решота В.В. Адміністративний процес як складова судового права в Україні. Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 25 березня 2016 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 192–195.

31. Решота В.В. Система джерел адміністративного права у працях Ю. Панейка. Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: I Міжн. наук.-пр. конф. (Київ, 6 жовтня 2016 року; Львів, 11 листопада 2016 року): тези виступів / за ред. д.ю.н., проф. В. М. Бевзенка. Харків: ФОП Панов А.М., 2017. С. 248–251.

32. Решота В.В. Сучасні підходи до класифікації джерел адміністративного права. Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 23–24 грудня 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. Ч.2. С. 80–83.

33. Решота В.В. Формальні та неформальні джерела адміністративного права. Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: conference proceedings of International scientific practical conference (Sandomierz, Poland, January 27–28, 2017). Sandomierz: Humanities and Natural Sciences University in Sandomierz, 2017. P. 135–138.

34. Решота В.В. Сутність та основні ознаки джерел адміністративного права. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXIII звітної наук.-практ. конф. (Львів, 7–8 лютого 2017 р.). Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2017. Ч. 2. С. 95–97.

35. Решота В.В. Судове застосування постанов Верховної Ради України як джерел адміністративного права. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матер. IX міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 30 березня 2017 р.). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 81–82.

36. Решота В.В. Адміністративний акт у системі джерел адміністративного права. Адміністративний акт: теорія та практика: II міжнародна науково-практична конференція (Київ, 9 жовтня 2017 р.): тези доповідей за ред. д.ю.н., проф. В.М. Бевзенка. Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 135–139.

37. Решота В.В. Проблеми визначення поняття «адміністративне законодавство». Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 грудня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. Ч. 2. С. 9–12.

38. Решота В.В. Локальні акти у системі джерел адміністративного права України. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXIV звітної наук.-практ. конф. (Львів, 7–8 лютого 2018 р.). Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2018. Ч. 2. С. 75–77.

39. Решота В.В. Угода про асоціацію та право ЄС як джерела адміністративного права України. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 червня 2018 р.). Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 264–266.

40. Решота В.В. Судове застосування практики Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права в Україні. Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи: матер. I міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13 червня 2018 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. С. 148–152.

41. Решота В.В. Судова практика у системі джерел адміністративного права України. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 3–4 серпня 2018 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 74–77.

42. Решота В.В. Правовий звичай у системі джерел адміністративного права України. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 серпня 2018 р.). Одеса: ГО

«Причорноморська фундація права», 2018. С. 65–68.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

43. Решота В.В. Європейський Союз: історичні, правові та інституційні основи: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 172 с.

44. Reshota V., Reshota O. European Union – Ukraine Association Agreement: main problems and features. *Ukraina–Polska–Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przełomie XX s XXI wieku: praca zbiorowa / pod redakcją H. Stronskiego, J.Goloty, O.Krasiwskiego. Lwów–Olsztyn–Ostrołęka: drukarnia J. J. Maciejewsczy, Przasnysz, 2014. 574 s. (авторський внесок С. 51–57).*

45. Управління у Європейському Союзі: навч. посіб. / за заг. ред. О.Я. Красівського, О.С. Киричук. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. 208 с. (авторський внесок С. 53–79; 85–89).

46. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. Вип. 15. Т. 1. С. 91–94.*

47. Решота В.В. Оскарження рішень митних органів про коригування митної вартості товарів: аналіз судової практики. *Право і суспільство. 2015. № 5–2. Ч. 2. С. 154–160.*

48. Європейський Союз у ХХІ столітті: функціонування та розвиток: монографія / кол. авт.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України, проф. В.С. Загорського, проф. О.Я. Красівського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. 632 с. (авторський внесок С. 112–150; 158–164).

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ	2
ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	26
ВСТУП.....	27
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	39
1.1 Основні теоретичні підходи до судового застосування джерел адміністративного права	39
1.1.1 Поняття та сутність джерела адміністративного права	39
1.1.2 Співвідношення «джерела адміністративного права» і «форми адміністративного права»	53
1.1.3 Загальна характеристика судового застосування джерел адміністративного права	58
1.2 Система джерел адміністративного права та її елементи	64
1.3 Функції джерел адміністративного права	78
Висновки до розділу 1	84
РОЗДІЛ 2 СУДОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМАТИВНО- ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	87
2.1 Місце та значення Конституції України в системі джерел адміністративного права	87
2.2 Закони України як джерела адміністративного права в правозастосовній діяльності суду	99
2.3 Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел адміністративного права	123
2.3.1 Підзаконні акти Верховної Ради України як джерела адміністративного права України та їх судове застосування	126

2.3.2 Акти Президента України як джерела адміністративного права	134
2.3.3 Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України в системі джерел адміністративного права	145
2.3.4 Акти центральних органів виконавчої влади та інших загальнодержавних органів як джерела адміністративного права	157
2.3.5 Місцеві та локальні підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел адміністративного права та їх застосування судами	169
2.4 Проблеми застосування судами актів СРСР та Української РСР як джерел адміністративного права України	189
Висновки до розділу 2	197
РОЗДІЛ 3 ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	201
3.1 Міжнародні договори в системі джерел адміністративного права України	201
3.2 Європейські джерела адміністративного права та їх застосування в судочинстві України	213
3.2.1 Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у судочинстві України як джерела адміністративного права	216
3.2.2 Право ЄС у системі джерел адміністративного права України.....	231
Висновки до розділу 3	239
РОЗДІЛ 4 ЗАСТОСУВАННЯ АКТИВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК ПОХІДНИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	242
4.1 Судові рішення в системі джерел адміністративного права	242
4.2 Застосування практики Європейського суду з прав людини як джерела права в адміністративному судочинстві та при розгляді судами	

справ про адміністративні правопорушення	259
4.3 Особливості застосування судами актів Конституційного Суду України як джерел адміністративного права	273
4.4 Акти Верховного Суду у системі джерел адміністративного права	292
Висновки до розділу 4	311
РОЗДІЛ 5 МОДЕЛЬ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ, ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ СУДАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	314
5.1 Джерела переконливого характеру в судовому застосуванні	314
5.1.1 Адміністративні (індивідуальні) акти як джерела переконливого характеру	314
5.1.2 Значення адміністративних договорів як джерел переконливого характеру в адміністративному праві України	319
5.1.3 Правовий звичай та його застосування в судочинстві України.....	324
5.1.4 Застосування судами правової доктрини як переконливого джерела в адміністративному праві	328
5.1.5 Застосування актів «м'якого права» та інших джерел переконливого характеру в судочинстві України	334
5.2 Обґрунтування моделі системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення	341
Висновки до розділу 5	372
ВИСНОВКИ	374
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	385
ДОДАТКИ	450

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

ВАСУ – Вищий адміністративний суд України

ВС – Верховний Суд

ВСУ – Верховний Суд України

ДФС – Державна фіскальна служба України

Європейська конвенція – Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод

ЄДРСР – Єдиний державний реєстр судових рішень

ЄС – Європейський Союз

ЄСПЛ – Європейський суд з прав людини

КАС України – Кодекс адміністративного судочинства України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КПК – Кримінальний процесуальний кодекс

КСУ – Конституційний Суд України

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

МЗС України – Міністерство закордонних справ України

МК України – Митний кодекс України

НБУ – Національний банк України

ООН – Організація Об'єднаних Націй

ПДР – правила дорожнього руху

РФ – Російська Федерація

США – Сполучені Штати Америки

УРСР – Українська Радянська Соціалістична Республіка

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина

ЦВК – Центральна виборча комісія

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Актуальність теми дослідження зумовлена необхідністю застосування в судочинстві України значної кількості джерел права. Особливе місце в судовому застосуванні відіграють джерела адміністративного права, що характеризуються значною їх чисельністю та відсутністю єдиного кодифікованого акта у цій галузі. Складність зазначеної проблематики визначається також багатоаспектністю та багатогранністю суспільних відносин, що врегульовуються нормами адміністративного права. Формування регуляторів суспільних відносин, надання їм загальнообов'язковості обумовлює необхідність їх фіксації для застосування і реалізації, а також ознайомлення і вивчення адміністративно-правових норм.

Питання джерел адміністративного права є одним із ключових у теорії цієї галузі права. Проте ні в навчальній, ні в науковій літературі немає єдиного підходу до визначення поняття та сутності джерел адміністративного права, різною за критеріями залишається систематизація його джерел. Це підтверджує факт відсутності єдиної доктринальної концепції джерел адміністративного права, що потребує їх комплексного, ґрунтовного та всебічного наукового дослідження. Вивчення джерел адміністративного права має не лише важливе теоретичне значення, а й практичний характер у сфері правотворчості, правозастосування і правотлумачної діяльності органів публічної влади.

Проблематика джерел права розкрита в багатьох працях із загальної теорії держави і права та філософії права. Дослідження в період Російської імперії представлені роботами Г. Ф. Шершеневича, М. М. Коркунова, Є. М. Трубецького, у радянський період питаннями джерел та форм права займалися М. Г. Александров, О. Б. Венгеров, С. Л. Зівс, Д. А. Керімов, С. Ф. Кечек'ян, О. В. Міцкевич, В. С. Нерсисянц, Г. І. Петров, А. Ф. Шебанов, Л. С. Явич та інші. Сучасні дослідження в галузі теорії права здійснювали М. С. Кельман, М. І. Козюбра, В. В. Копейчиков, Л. А. Луць, М. М. Марченко, О. Г. Мурашин, М. П. Орзіх, Н. М. Пархоменко, П. М. Рабінович, О. Ф. Скакун,

С. С. Сливка, Р. Б. Тополевський.

Питанням джерел адміністративного права приділили увагу у своїх наукових дослідженнях: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Л. Р. Біла-Тіунова, В. В. Галуцько, І. П. Голосніченко, І. С. Гриценко, А. В. Журавльов, Н. Ю. Задирака, Л. В. Коваль, І. О. Картузова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Константи́й, Т. М. Кравцова, О. В. Кузьменко, В. І. Курило, Д. М. Лук'янець, Д. В. Лученко, Р. С. Мельник, Н. А. Мазаракі, С. М. Мойсак, С. О. Мосьондз, О. М. Ордіна, О. І. Остапенко, О. М. Пасенюк, С. Г. Стеценко, А. М. Школик та багато інших.

Адміністративні договори як джерела права вивчали К. К. Афанасьєв, А. В. Дьомін, В. С. Стефанюк; Р. Ю. Капінус розглядав акти глав держав як джерела адміністративного права; Ш. Н. Гаджиєва окрему увагу присвятила кодексу як джерелу адміністративного права; О. О. Томкіна досліджувала акти Кабінету Міністрів України; А. М. Токар – акти місцевого управління. Правовий звичай як джерело адміністративного права досліджувала М. К. Гримич; В. В. Ільков досліджував джерела адміністративного процесуального права.

Однак досі відсутнє комплексне дослідження, у якому б детально та системно були викладені питання щодо джерел адміністративного права України в сучасних умовах. Єдину монографічну працю із зазначеної проблематики видав О. В. Константи́й ще у 2005 році на основі своєї кандидатської дисертації. Водночас адміністративно-правові відносини динамічно розвиваються, за цей час відбулася суттєва зміна у їх правовому регулюванні, що потребує нових ґрунтовних наукових досліджень і формування єдиної цілісної концепції джерел адміністративного права. У 2017 р. була видана монографія В. В. Ількова, присвячена джерелам права в адміністративному судочинстві, що охоплює джерела не лише адміністративного, а й інших галузей права. Натомість у дослідженні не враховано тих кардинальних змін, що відбулись у судочинстві України та в процесуальному законодавстві в грудні 2017 року. У запропоновану

В. В. Ільковим модель джерел права в адміністративному судочинстві включено Конституцію України, міжнародні договори, закони та підзаконні акти, судові рішення та судові акти вітчизняних судів, проте не обґрунтовано критерій їх об'єднання, що мало наслідком змішування різноманітних джерел права і включення до їх системи, наприклад, листів та узагальнень судової практики, які не можна відносити до джерел права, не враховано взаємозв'язків джерел права між собою.

Ще менше уваги приділено питанням застосування джерел адміністративного права в судочинстві України, так деякі питання правозастосування в судовому адміністративному процесі були розглянуті в працях В. Б. Авер'янова, І. Л. Бородіна, В. К. Гіжевського, О. М. Пасенюка, В. Г. Перепелюка, А. О. Селіванова, В. С. Стефанюка та інших. К. О. Клименко виконав дисертаційну роботу на тему: «Правозастосування в судовому адміністративному процесі України», однак це дослідження стосується правозастосовної діяльності, а питання проблематики застосування джерел права в такій діяльності комплексно автором не розглядалось.

Попри безсумнівну значущість робіт вказаних науковців, варто констатувати, що після реформи судочинства у 2017 р. та нової редакції процесуальних кодексів (2017 р.) змінено підхід до судових актів як джерел права. Невирішеним залишається питання співвідношення джерел адміністративного права України між собою. Вищезазначене зумовлює необхідність подальших розробок у цій сфері, свідчить про актуальність теми дисертаційного дослідження, що і визначило її вибір.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до положень Стратегії реформування державного управління в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474/р; Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 роки, затверджених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 3 березня 2016 р. та рекомендацій Ради президентів академій наук України для ВНЗ щодо

виконання досліджень за Пріоритетними науковими напрямками досліджень (п. 3.4. Політико-правові науки).

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є узагальнення концептуальних засад джерел адміністративного права України, розроблення моделі системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення, формування рекомендацій і пропозицій щодо їх практичного застосування в судочинстві України.

Для досягнення поставленої мети передбачено вирішення таких *завдань*:

- визначити основні теоретичні підходи до судового застосування джерел адміністративного права;
- з'ясувати питання співвідношення форми та джерела адміністративного права;
- охарактеризувати систему джерел адміністративного права України;
- виокремити функції джерел адміністративного права;
- проаналізувати місце та роль законів у системі джерел адміністративного права України та застосування їх судами;
- виявити вплив підзаконних нормативно-правових актів на врегулювання адміністративно-правових відносин;
- висвітлити проблеми застосування джерел адміністративного права Української РСР та СРСР в Україні;
- розкрити особливості застосування міжнародних договорів як джерел адміністративного права;
- виявити проблеми застосування в судочинстві України європейських джерел адміністративного права;
- охарактеризувати правову природу рішень судів як джерел адміністративного права;
- визначити особливості застосування практики Європейського Суду з прав людини в судочинстві України;
- проаналізувати акти Конституційного Суду України та Верховного

Суду в системі джерел адміністративного права;

– обґрунтувати природу джерел переконливого характеру в судовому застосуванні;

– розробити модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення;

– запропонувати зміни і доповнення до законодавства щодо розширення можливості застосування джерел адміністративного права, удосконалення структури судового рішення щодо розмежування джерел, які застосовує суд.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі застосування судами джерел адміністративного права.

Предметом дослідження є джерела адміністративного права в правозастосовній діяльності судів при розгляді та вирішенні адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення.

Методи дослідження. Методологічною основою дослідження є і загальнонаукові, і спеціально-юридичні методи пізнання, що в комплексі застосовуються для досягнення мети докторської роботи. У дисертації використано: діалектичний метод – для дослідження елементів системи джерел адміністративного права у їхньому взаємозв'язку та взаємодії між собою (підрозділи 1.2, 5.2); індуктивний та дедуктивний методи – під час узагальнення емпіричної інформації з тематики дослідження (усі розділи дисертації); метод синтезу – при визначенні ознак та характеристик деяких джерел адміністративного права (розділ 2, 3, 4, підрозділ 5.1); за допомогою методу аналізу система джерел адміністративного права вивчається через дослідження її елементів; за допомогою системно-структурного методу розкривається сутність джерел адміністративного права як системи і визначається їхній взаємозв'язок та співвідношення (підрозділ 1.2); функціональний метод використовується для виявлення значення джерел адміністративного права для теорії цієї галузі через розкриття природи її функцій (підрозділ 1.3); компаративний метод застосовувався для порівняння особливостей джерел

адміністративного права в Україні та інших державах (підрозділи 1.1., 2.1., розділ 3, підрозділи 4.2, 5.2); історичний та історико-правовий методи (підрозділи 1.1, 1.2, розділ 2) – для дослідження історичного розвитку теорій, ідей, поглядів на джерела адміністративного права й динаміки розвитку адміністративного законодавства та інших регуляторів адміністративно-правових відносин; статистичний метод – для ілюстрації показників діяльності судів із застосування джерел адміністративного права, практики Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) (підрозділи 4.1, 4.2).

Нормативну базу дослідження склали: Конституція України, міжнародні договори України, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України), Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та інші кодекси України, закони України, підзаконні нормативно-правові акти, рішення та висновки Конституційного Суду України, акти Верховного Суду України, Верховного Суду та інших судів загальної юрисдикції, нормативні акти закордонних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні та довідкові дані Верховного Суду України, Верховного Суду, Вищого адміністративного суду України, Львівського апеляційного адміністративного суду України, судова практика ЄСПЛ, рішення та висновки Конституційного Суду України, судові рішення з Єдиного державного реєстру судових рішень; наукові, навчальні та довідкові видання.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних доктринальних досліджень застосування джерел адміністративного права в судочинстві України. У роботі запропоновано авторську систематизацію джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення.

У дисертації сформульовано низку нових за змістом положень і висновків, які мають наукове значення для теорії адміністративного права. До найбільш суттєвих із них належать такі:

уперше:

– обґрунтовано, що під джерелом адміністративного права слід розуміти не лише форму зовнішнього виразу й закріплення адміністративно-правових норм, але й інших загальнообов'язкових регуляторів суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, на підставі яких норми адміністративного права виникають, змінюються, зупиняються та втрачають дію. Це дозволило сформулювати авторське визначення «джерел адміністративного права», під якими розуміється сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми;

– визначено похідні джерела адміністративного права як доповнюючі джерела загальнообов'язкового характеру, що мають на меті конкретизувати, інтерпретувати адміністративно-правову норму, а також змінити, зупинити чи припинити її дію. До похідних джерел адміністративного права віднесено рішення і висновки Конституційного Суду України, практику Європейського суду з прав людини та деякі акти судів загальної юрисдикції, зокрема, зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені в постановах Верховного Суду, судові рішення про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень;

– запропоновано, поряд із джерелами та похідними джерелами адміністративного права, виокремлювати джерела переконливого характеру, під якими слід розуміти сукупність приписів рекомендаційного значення, що не є обов'язковими для судового правозастосування, проте які суд може брати до уваги при обґрунтуванні застосування адміністративно-правових норм. До них віднесено індивідуальні (адміністративні) акти, судову практику та її узагальнення, інформаційні листи судів, адміністративні договори, правові звичаї, правову доктрину, акти «м'якого права» тощо;

– розроблено модель системи джерел, які застосовуються судами в

адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення, до якої віднесено джерела адміністративного права (Конституція України, міжнародні договори України, закони та підзаконні нормативно-правові акти), похідні джерела, а також джерела переконливого характеру;

– запропоновано введення в науковий обіг термінів «джерела адміністративного права в судовому застосуванні», під яким розуміється сукупність загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, які використовує суд при розгляді та вирішенні конкретної справи та ухваленні відповідного судового рішення, а також «застосування джерел адміністративного права в судочинстві», яке полягає в діяльності суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення;

– виокремлено функції джерел адміністративного права, які запропоновано виділити у дві групи: первинні та похідні. Первинні функції виконуються безпосередньо джерелами права (гносеологічна, виховна, ідеологічна, політична функції тощо), а похідні функції цих джерел (охоронна, регулятивна та інші) опосередковуються через правові норми, які об'єктивуються у відповідних джерелах галузі адміністративного права;

– запропоновано внести зміни та доповнення до Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про судоустрій та статус суддів» із метою розширення можливості застосування зокрема й похідних джерел права (актів судової влади), удосконалення структури судового рішення щодо розмежування в ньому джерел права, похідних джерел права та джерел переконливого характеру.

удосконалено:

– ознаки джерел адміністративного права України;

– поняття «судового застосування» як діяльності суду щодо вирішення конкретних судових справ на підставі нормативних приписів, які містяться в джерелах права, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення;

– дефініцію «системи джерел адміністративного права» як сукупності взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини;

– підходи до виокремлення сучасних тенденцій розвитку та функціонування системи джерел адміністративного права в Україні;

– класифікацію конституційних приписів як джерел адміністративного права;

– поділ постанов Верховної Ради України як джерел адміністративного права на оперативні, ратифікаційні, регулятивні, установчі та з питань адміністративно-територіального устрою;

– структуру судового рішення, у якому необхідно розмежувати посилення суду на джерела права, похідні джерела та джерела переконливого характеру, що дозволить розмежувати норми права, які застосовує суд та інші джерела, що мають лише інформативний допоміжний характер при вирішенні справи.

набули подальшого розвитку:

– співвідношення понять «джерело адміністративного права» і «форма адміністративного права»;

– класифікація джерел адміністративного права України;

– виокремлення ознак Конституції, законів та підзаконних нормативно-правових актів (постанов Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади та інших загальнодержавних органів, місцевих і локальних актів), міжнародних договорів і судових рішень як джерел адміністративного права;

– класифікація законів, підзаконних нормативно-правових актів і

міжнародних договорів як джерел адміністративного права;

- розмежування місцевих і локальних нормативних актів як джерел адміністративного права;

- місце міжвідомчих і міжурядових договорів у системі джерел адміністративного права України;

- визначення особливого значення та місця Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та протоколів до неї в судовому застосуванні джерел адміністративного права України;

- обґрунтування щодо внесення змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України щодо підстав оскарження судових рішень апеляційної інстанції у випадку, коли вони є остаточними, але суперечать правовій позиції Верховного Суду;

- пропозиції щодо можливості відкриття провадження Верховним Судом у справах про адміністративні правопорушення у випадках, необхідних для забезпечення єдності судової практики, коли така справа містить виключну правову проблему, що є необхідним для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики.

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

- *науково-дослідній сфері* – для подальшого дослідження проблемних питань із теорії адміністративного права;

- *законотворчій роботі* – при розробленні законопроекту про джерела права, про нормативно-правові акти; при підготовці Адміністративно-деліктного кодексу; удосконаленні Кодексу адміністративного судочинства України;

- *судовому правозастосуванню* – як теоретична база для судового застосування джерел адміністративного права (*довідка впровадження Львівського окружного адміністративного суду від 04 вересня 2018 року № 23939/18*);

– діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та органів професійного самоврядування – у сфері адміністративних правовідносин (довідка про впровадження юридичного управління Львівської обласної державної адміністрації від 27 серпня 2018 року № 90; довідка про впровадження Львівської обласної ради від 30 жовтня 2018 р. № 02-вих-1163); довідка про впровадження Ради адвокатів Львівської області від 16 серпня 2018 року № 97);

– навчальному процесі – під час викладання навчальних дисциплін, а також при підготовці підручників, посібників і навчальних курсів «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство» (акт впровадження ПВНЗ «Львівський університет бізнесу і права» від 15 червня 2018 року № 0928); «Адміністративне право України», «Адміністративне судочинство», «Проблеми застосування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини», «Оскарження рішень, дій, бездіяльності контролюючих органів при здійсненні податкового контролю» (акт впровадження Львівського національного університету імені Івана Франка від 12 листопада 2018 року).

Особистий внесок здобувача. Дисертація є комплексною, завершеною науковою роботою, яка виконана здобувачем самостійно. Викладені в дисертації висновки й положення наукової новизни отримано на підставі особистих досліджень автора. Ідеї, що належать співавторам опублікованих праць, у дисертаційному дослідженні не використовувалися.

Апробація результатів дослідження. Дисертаційна робота обговорювалася на засіданнях кафедри адміністративного права і процесу, фінансового та інформаційного права ПВНЗ «Львівський університет бізнесу і права». Основні положення дисертаційного дослідження відображені на міжнародних, всеукраїнських та регіональних наукових і науково-практичних конференціях: «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 4–5 лютого 2016 р.); «Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку» (м. Кривий Ріг, 25 березня 2016 р.); Історія

вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу (м. Київ, 6 жовтня 2016 р.); «Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини» (м. Запоріжжя, 23–24 грудня 2016 р.); «Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine» (Sandomierz, Polska, 27–28 styczeń 2017 r.); «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 7–8 лютого 2017 р.); «Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави» (м. Одеса, 30 березня 2017 р.); «Адміністративний акт: теорія та практика» (м. Київ, 9 жовтня 2017 р.); «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 15–16 грудня 2017 р.); «Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні» (м. Львів, 7–8 лютого 2018 р.); «Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС» (м. Київ, 8 червня 2018 р.); «Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи» (м. Київ, 13 червня 2018 р.); «Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку» (м. Харків, 3–4 серпня 2018 р.); «Актуальні питання правової теорії та юридичної практики» (м. Одеса, 10–11 серпня 2018 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження викладені в 48 працях, з яких: три монографії (одна з них – одноосібна), два навчальних посібники (один із них одноосібний), 29 наукових статей (21 з яких опубліковано у фахових виданнях України, 8 – у наукових періодичних виданнях інших держав), а також у 14 тезах доповідей на міжнародних наукових і науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 473 сторінки, з яких 362 сторінки основного тексту. Список використаних джерел налічує 589 назв і займає 65 сторінок, додатки подано на 24 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАСТОСУВАННЯ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

1.1 Основні теоретичні підходи до судового застосування джерел адміністративного права

1.1.1 Поняття та сутність джерела адміністративного права

Регулювання суспільних відносин є важливим завданням кожної держави, що здійснюється через закріплення чи санкціонування загальнообов'язкових правил поведінки спеціальними уповноваженими на те суб'єктами держави. Це, у свою чергу, зумовлює необхідність їх зовнішньої фіксації для застосування та реалізації правових норм, а також із метою ознайомлення та вивчення цих норм. Тож джерела права є формою існування права, його вираження та закріплення. Тому без вивчення джерел права правова наука буде неповноцінною.

З метою визначення поняття та ознак джерела права необхідно дослідити загальнотеоретичні підходи до розуміння цього терміна.

Російський дослідник Й. В. Михайловський у свій час зазначив, що термін «джерела права» розуміється неоднаково і з цього приводу ведуться спори, які виникли внаслідок непорозуміння. Проте, на його думку, «немає нічого простішого, ніж усунути ці непорозуміння та погодитись щодо спільного визначення цього терміна, який так часто використовується в науці» [209, с. 237]. Водночас його сподівання не справдились, так як і досі відсутній єдиний підхід до розуміння терміна «джерело права».

На думку російського вченого Д. А. Керімова, форми права організовують і виражають зовнішню сутність та зміст права, а від їх властивостей залежить багато факторів правового життя, як-от:

«загальнообов'язковість, нормативність, ступінь юридичної сили правових актів, методи і способи правового регулювання суспільних відносин та інші» [135, с.172].

Радянський вчений С. Ф. Кечек'ян підкреслює, що поняття «джерело права» є одним із «найбільш незрозумілих у теорії права». Спірним є не лише підхід до визначення цього поняття, але неоднаково сприймається і смисл, яким визначаються слова «джерело права», а тому його необхідно використовувати як «образ, який має допомогти тлумаченню, ніж давати розуміння того, що ним позначається» [136, с. 3]. Радянський дослідник С. Л. Зівс із цього приводу вказує, що в терміна «джерело права» є «одна перевага: як термін спеціальний і умовний, він не претендує на повну точність, але є зручним у використанні» [115, с. 21], з чим варто погодитись.

При цьому Л. М. Лінник наголошує на тому, що не завжди буквальне значення термінів збігається з буквальним значенням слів, якими вони позначаються. Так, у термін «джерело права» наука вдихнула глибший зміст, унаслідок чого, крім матеріального змісту, ним почали позначати також форму вираження права [182, с. 6].

На думку радянського і російського вченого В. С. Нерсисянца, під джерелом права можна розуміти соціальні фактори, що визначають зміст норм права; державу як безпосередню силу, що створює право; джерела інформації про право. Зазначені вище розуміння, як вказується, є результатом «джентельменської угоди» між юристами задля уникнення багатозначності цього поняття [374, с. 265].

Під джерелом (формою) права радянський дослідник О. М. Васильєв визначав форму реального вираження й об'єктивізації державної волі панівного класу, вираженої в нормах права [49, с. 167]. А. Л. Бурков джерело права визначає як «акт вираження волі суб'єкта публічної влади, спрямований на встановлення, зміну чи скасування норми права» [43, с. 16]. Однак варто зазначити, що вираження джерела права через волю законодавця чи то панівного класу характерне було насамперед для радянської правової системи.

Щодо цього влучно зауважив Р. Давід, стверджуючи, що «у країнах романо-германської сім'ї значення закону бачать у тому, що він є найбільш зрозумілим та зручним способом вираження норм права. Інакше – у соціалістичних країнах, де первинність закону пов'язана з тим, що в ньому бачать найбільш природний спосіб створення права, яке при цьому ототожнюється з волею правлячих» [82, с. 129].

Зв'язок форми держави та форми права відзначив австрійський та американський юрист Г. Кельзен, що полягає в тому, що держава спочатку створює право, а потім добровільно йому підпорядковується [132, с. 309]. Цю теорію він назвав «двосторонності» й «самозобов'язаності» держави.

Багатозначність терміна «джерело права» зумовлено неоднозначністю трактування його складових елементів, власне «права» і «джерела». Професор П. М. Рабінович відзначає, що в слов'янських мовах слово (термін) «право» використовується для позначення різних явищ. Те явище, що не залежить від держави й має «загальносоціальну природу» інакше ще називають природним правом, натомість явище, створене в результаті діяльності держави та її органів є спеціально соціальним або юридичним (позитивним правом) [382, с. 8–9]. Цією проблемою займаються представники теорії держави і права та філософії права вже не одне століття.

Щодо терміна «джерело», то він також має декілька значень. О. В. Константий щодо цього вказує, що багатоаспектність його вживання пояснюється тим, що в східнослов'янських мовах існує неоднозначне тлумачення самого слова «джерело», під яким С. І. Ожегов визначає: 1) струмінь води, що виходить з-під землі; 2) те що дає початок будь-чому, звідки будь-що походить; 3) письмовий документ, пам'ятка, на основі якої будується наукове дослідження [162, с. 8]. Водночас така багатозначність терміна «джерело» існує не лише в східнослов'янських мовах. Так, в Оксфордському словнику сучасної англійської мови знаходимо такі значення терміна «джерело» (в англ. мові «source»): 1) місце, особа чи річ, від якої ми щось отримуємо; 2) особа, книжка чи документ, які забезпечують певною

інформацією; 3) особа чи річ, які щось спричиняють, особливо проблему; 4) місце, де річка чи потік беруть початок [578, р. 1235]. Аналогічно й у німецькій мові термін «джерело» (нім. «die Quelle») має кілька значень [564], схожі як у слов'янських, так і в англійській мовах.

Російський і польський учений Л. Й. Петражицький взагалі вказував, що дискусія через поняття «джерело права» є беззмістовною. Так, він зазначає, про плюралізм думок щодо розуміння джерел права, під якими розуміють: форми його створення; основи виникнення права; фактори, що обґрунтовують право в об'єктивному змісті; ознаки обов'язковості юридичних норм; різноманітні форми вираження права. Проте всі ці підходи, на його думку, не витримують наукової критики та є дискусійними з логічної точки зору. Він порівнює, що це настільки ж абсурдно, якби зоологи називали тварин джерелами тварин та сперечалися би щодо поняття джерел тварин, у якому відношенні вони є до тварин, чи є це формами створення тварин, чи основою їх існування, чи ознакою їхньої тваринної природи. Водночас, резюмує Л. Й. Петражицький, джерела права «є ніщо іншим, як власне право, видами позитивного права, різновидами права» [244, с. 411]. Приклад є досить яскравим, оскільки якщо не буде зовнішнього виразу права, то й воно не буде існувати, тому не варто ототожнювати терміни «право» і «джерело права».

Досить поширеною є точка зору, що термін «джерело право» впроваджено римським істориком Тітом Лівієм, який визначив Закон XII таблиць як «*fons omnis publici privatiq[ue] iuris*» (з лат. джерело всього публічного і приватного права), що у свою чергу стало передумовою для виникнення терміна «*fontes juris*» (з лат. джерело права) [570, р. 31]; [585, р. 213]. Для нього ці закони пов'язували земний та божественний світи [433, с. 46]. А. Скотт у своїй праці ще у 1885 р. зазначив, що як і більшість метафор цей термін є двозначним: по-перше, це означає джерело, від якого походить закон, по-друге, це джерело наших знань про закон та його відображення [570, р. 31].

Неоднозначним є підхід до розуміння терміна «джерело права» в інших країнах романо-германської правової системи. У літературі зазначається, що

юристи континентальної правової системи під джерелом права розуміють і матеріальні умови життя суспільства, і «спосіб вираження державної волі у вигляді загальнообов'язкових правил поведінки, і матеріали, за допомогою яких ми пізнаємо право», і вклад внутрішнього й іноземного права в створення якої-небудь правової системи [93, с. 16].

Російський філософ Є. М. Трубецької наголошує на необхідності відмежування від «джерела права» терміна «джерело правознавство», що формує наше знання про право, адже ми пізнаємо норми позитивного права зі збірників, виданих урядовими органами або приватними особами, з історичних пам'яток або з праць вчених. Однак усе це є джерелом пізнання права, а не джерелом права. Закон має обов'язкову силу не тому, що він надрукований у збірнику законів, а тому, що він виданий органом законодавчої влади. Тому збірник законів у жодному випадку не є джерелом права, а лише джерелом нашого пізнання про право [484, с. 93–94].

Багатоманітність терміна «джерело права» зумовило пошуки до його значення та різні підходи до його тлумачення, так уже в працях радянських дослідників зустрічаємо вузький та широкий підхід до джерела права або виокремлення матеріального та формального джерела права. Під матеріальними джерелами розуміють передумови, причини та фактори, що сприяли виникненню джерел права, а формально-юридичний підхід розглядає джерело права як спосіб, форму зовнішнього виразу та закріплення правових норм. У галузевих правових науках застосовується насамперед формально-юридичний підхід. Хоча О. В. Константи́й, наприклад, вказує, що матеріальне джерело має «право на існування й у науці адміністративного права». За його допомогою можемо позначити соціальні передумови формування адміністративного права, що є необхідним у правотворчій діяльності органів державної влади. При цьому дослідник вважає за необхідне замінити матеріальне джерело права на термін «соціальне джерело адміністративного права (джерело його змісту)» [162, с. 12]. Простіше кажучи йдеться про «джерело джерела права». Однак, на наше переконання, це є важливим

насамперед у правотворчості, адже в процесі правозастосування відповідний суб'єкт не з'ясовує мету або причину ухвалення того чи іншого акта, який необхідно застосувати. До того ж досліджувати джерела права лише через призму причин їх формування буде надто вузьким і не дозволить виявити сутність джерел адміністративного права.

О. Ф. Скакун обґрунтовує матеріальне, ідеологічне, інституційне та формальне (юридичне) розуміння джерел права. Так, у матеріальному розумінні під джерелами права виступають економічні, соціальні, політичні та інші умови, що об'єктивно спричиняють або зумовлюють виникнення правових норм; в ідеологічному – це правова й політична свідомість суб'єктів нормотворчості, ідеї, концепції, теорії, покладені в основу правових норм; в інституційному – діяльність публічних органів та інститутів як суб'єктів формування і встановлення права; а у формальному (юридичному) розумінні – «це акти уповноважених суб'єктів права, що є формою вираження й закріплення правових норм і принципів, на основі яких виникають, змінюються чи припиняються правові відносини» [443, с. 206].

Сучасний російський дослідник М. М. Марченко також пропонує розглядати джерело права одночасно з різних сторін і в різних аспектах. Так, з етимологічної сторони «джерело права» розуміється як: те з чого береться будь-що, що дає початок для будь-чого, чи є для чогось основою; письмова пам'ятка, документ, на основі якого проводиться наукове дослідження; вихідне місце чи позиція, що є основою для будь-чого. З іншої точки зору маємо природне джерело права як сукупність географічних, кліматичних, біологічних та інших факторів, що безпосередньо впливають на процес правоутворення й опосередковано на правотворчість, а тому й на саме право. Під соціальним джерелом права він розуміє сукупність соціальних, політичних, ідеологічних, культурологічних та інших подібних факторів, що впливають на процес правотворчості. Матеріальне джерело права М. М. Марченко характеризує як сукупність економічних факторів, що існують у певному суспільстві та впливають на процес правотворення [200, с. 45–50]. Щодо формально-

юридичного чи спеціально-юридичного значення, то тут джерело права розуміється як «спосіб вираження (оформлення) і закріплення норми права як ідей про обов'язковість чи допустимість в об'єктивній дійсності чи як те, де розміщується норма права, звідки юристи-практики черпають знання про норми позитивного права» [200, с. 52–55]. Ця думка не позбавлена дискусійності, адже джерело права є результатом такої правотворчості, а не причиною чи фактором її формування. Крім того, оскільки в межах цього дослідження головна увага приділена саме судовому застосуванню джерел адміністративного права, то й основним підходом до його розуміння має бути саме формально-юридичний підхід.

Професор Н. М. Пархоменко приходять до висновку, що джерело права у формально-юридичному значенні – це зовнішня форма існування норм права у вигляді письмового документа (правового припису), виданого в межах повноважень суб'єктів правотворчості, за спеціальною процедурою, що має юридичну силу, є обов'язковим до виконання, відображає волю суб'єктів правотворчості та спрямований на регулювання суспільних відносин [241, с. 333].

Схожу позицію займає Н. Ю. Задирака, яка вказує, що джерела права слід тлумачити через такі підходи: ідеологічний, матеріальний, соціальний та формально-юридичний. Так, в ідеологічному розумінні джерелами права вважаються основоположні ідеї, на яких ґрунтується функціонування суспільства, діяльність держави та відносини між людьми. У матеріальному сенсі під джерелами розуміють матеріальні умови людської життєдіяльності, які зумовлюють появу й функціонування юридичних норм. У соціальному розумінні джерелом права, на думку Н. Ю. Задираки, є множина об'єктивно існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості та волі народу України (що на них базуються), які визначають зміст нормотворчої діяльності публічної адміністрації зі встановлення загальнообов'язкових правил поведінки. І, нарешті, у формально-юридичному розумінні джерела права розуміються як

спосіб зовнішнього вираження правових норм [111, с. 15–16]; [191, с. 144].

Деякі науковці для виокремлення розуміння джерел права саме у формально-юридичному підході використовують термін «юридичні джерела права» [483]; [133, с. 251]. Проте у зв'язку з усталеністю вживання терміна «джерело права» власне у формально-юридичному значенні, вважаємо, що немає необхідності його змінювати або кожний раз вживати термін «юридичне джерело права». При цьому достатньо вказати підхід до його розуміння, ніж створювати нові терміни.

Саме формально-юридичний підхід має найважливіше значення для науки та практики адміністративного права, що дозволяє визначити різновиди джерел адміністративного права, їхнє співвідношення між собою, правила застосування правових норм, вирішення конкуренції та суперечності норм адміністративного права, заповнення прогалин у праві тощо. Погоджуємось із думкою Н. А. Мазаракі, що «під джерелами права слід розуміти лише джерела нормативно-правової інформації, тобто інформації про зміст конкретних правил поведінки, встановлених або санкціонованих державою й забезпечених примусом. Ні витоки формування таких правил, ні процес їх створення, ані їхні соціальні детермінанти у формально-юридичному сенсі джерелами адміністративного права слугувати не можуть» [191, с. 145]. Отже, виходячи із цілей та завдань дисертаційного дослідження, саме юридичні джерела адміністративного права або джерела адміністративного права у формально-юридичному значенні будуть основою нашої роботи.

Поряд із загально-теоретичними поглядами на сутність та природу джерела права необхідно детальніше зупинитись на його визначенні в науці адміністративного права.

О. В. Константий під джерелами адміністративного права розуміє «зовнішні форми встановлення і виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад та їх

виконкомів», а іноді громадських організацій (коли вони виконують функції виконавчої влади) [162, с. 23]. Це визначення вже є дещо неактуальним у частині предмета адміністративного права, окрім того, перераховано не всі суб'єкти правотворчості, акти яких можуть бути джерелами адміністративного права. У монографії дослідника також пропонується віднести до джерел адміністративного права судові рішення, адміністративні договори тощо, але вони не знайшли свого відображення у вищевказаній дефініції.

Російська дослідниця О. М. Ордіна під джерелом адміністративного права розуміє використовувані державою офіційно-документарні форми вираження й закріплення (зміни чи скасування) адміністративно-правових норм уповноважених державних органів та їх посадових осіб, органів і посадових осіб місцевого самоврядування, інших органів публічного управління, що діють від імені держави чи муніципального утворення [238, с. 15–16]. Таким чином, це визначення також характеризує суб'єкти формування норм адміністративного права.

Цікавим є підхід до визначення джерел адміністративного права, який знаходимо в підручнику «Адміністративне право» за редакцією С. М. Братановського та А. А. Мамедова, де наводиться одночасно два визначення як «джерела адміністративного права», так і «джерел адміністративного права» в множині. Так, під «джерелами адміністративного права» розуміють зовнішні форми вираження його правових норм, а «джерело адміністративного права» вказується як сукупність юридичних засобів закріплення норм адміністративного права, що дозволяють адресатам цих норм користуватись їх приписами, у тому числі знайомитись із їх реальним змістом [40, с. 54]. Юридичні засоби закріплення очевидно розглядаються як тотожність до зовнішніх форм вираження правових норм, проте такі різні підходи до одного й того ж терміна не сприяють однаково його розумінню. На нашу думку, джерела адміністративного права це сукупність його окремих джерел, а не яесь інше явище. Крім того, дискусійним у вищевказаному формулюванні є те, що «джерела права» розуміються як форми зовнішнього вираження

юридичних норм, а «джерело права» як сукупність юридичних засобів закріплення норм права.

Професор В. В. Галуцько визначає джерела адміністративного права як засоби зовнішнього оформлення адміністративно-правових норм, що засвідчують їх державну загальнообов'язковість (засоби, форми вираження й закріплення публічної волі) [67, с. 59]. Ця дефініція має досить традиційний підхід до визначення поняття джерела адміністративного права, однак проблема виникає при характеристиці автором системи джерел адміністративного права, до яких відносять як формалізовані, так і неформалізовані джерела (загальні принципи права, звичаї та традиції, норми моралі), судові рішення. Звідси випливає, що юридичні норми містяться в нормах моралі, звичаях та традиціях, а також у судових рішеннях. Тож класифікація джерел у цьому випадку є набагато ширшою за змістом і не відповідає дефініції «джерело адміністративного права». Така ситуація є досить поширеною в науковій та навчальній літературі, коли визначення поняття джерел адміністративного права зводиться до юридичних норм, а в класифікацію таких джерел включаються акти, що не містять норм права.

С. В. Петков у праці «Теорія адміністративного права» (2014 р.) під джерелами (формами) адміністративного права розуміє «спосіб зовнішнього оформлення правових норм...» [248, с. 55]. Водночас заслуговує на увагу поділ автором форм адміністративного права. Так, за характером і правовою природою він поділяє їх на: видання адміністративних актів, видання підзаконних нормативно-правових актів, видання індивідуальних адміністративних актів, укладення адміністративних договорів, вчинення інших юридично значущих дій і здійснення матеріально-технічних операцій. А за ступенем правової регламентації форми адміністративного права автор поділяє на правові та неправові [248, с. 56]. Однак із цим важко погодитись, адже під вищенаведеними формами адміністративного права розуміють форми (інструменти) діяльності публічної адміністрації. Дослідник фактично діяльність цих органів відносить до форм (джерел) права. Дискусійним

видається також термін «неправова форма (джерело) права», адже джерело права не може бути неправовим.

Традиційно в підручниках з адміністративного права джерела адміністративного права визначаються як зовнішнє вираження норм адміністративного права або, як сукупність нормативно-правових актів, які містять норми адміністративного права, тобто з погляду формально-юридичного підходу. Зокрема під джерелами адміністративного права розуміють зовнішню форму виразу адміністративних норм [139, с. 16]; [155, с. 42]; [16, с. 39]; [206, с. 24]; [10, с. 46], прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну з таких норм [11, с. 45]; акти державних і муніципальних органів, у яких містяться адміністративно-правові норми [31, с. 120]; витoki виникнення норм адміністративного права [521, с. 75]; встановлені державою або визнані нею офіційні документальні форми виявлення й закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення [109, с. 99].

Існує ще один підхід до визначення поняття джерел адміністративного права через нормативно-правові акти. Так, Ю. М. Старилов визначає, що джерелами адміністративного права є зовнішні форми їх вираження, тобто нормативні акти. Д. М. Бахрах та М. М. Конін джерелами адміністративного права називають нормативні акти, що містять у собі адміністративно-правові норми [31, с. 23]; [158]. Д. М. Овсянко під джерелами адміністративного права розуміє акти органів законодавчої та виконавчої влади, що містять адміністративно-правові норми, що врегульовують суспільні відносини у сфері виконавчої влади [228, с. 14–15]. При цьому варто зазначити, що таке трактування було характерне, насамперед, для радянської концепції адміністративного права, де фактично єдиним джерелом адміністративного права виступав нормативно-правовий акт.

Згаданий підхід зустрічається й у деяких сучасних дослідженнях, зокрема І. В. Потапенко пропонує під джерелами адміністративного права розуміти «... систему зовнішніх форм вираження норм адміністративного права, що

об'єктивуються в нормативно-правових актах уповноважених органів, які прийняті відповідно до їх компетенції і є результатом їх правотворчості» [340, с. 79]. Ми звертаємо увагу на так званий «вузький підхід» дослідника, який обмежується лише нормативно-правовими актами як джерелами адміністративного права.

Є спроби поєднати два вищезгаданих підходи в одне визначення, так М. Б. Смоленський під джерелом адміністративного права в юридичному значенні розуміє форми вираження адміністративно-правових норм, тобто ті акти, у яких вони містяться [449, с. 15].

Нестандартною є позиція авторів навчального посібника «Загальне адміністративне право» (2014 р.) за загальною редакцією професора Р. С. Мельника, де під терміном «джерело адміністративного права» розуміється юридична основа діяльності суб'єктів публічної адміністрації [205, с. 90]. Це досить нетрадиційний підхід до визначення цього поняття, адже якщо це є юридичною основою діяльності суб'єктів публічної адміністрації, то виникає питання, як джерела адміністративного права поширюють свою дію на громадян. Адже автори цього посібника до суб'єктів публічної адміністрації відносять органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень [205, с. 42], тому виникає ситуація, що джерела адміністративного права визначають лише природу суб'єктів публічної адміністрації й не впливають на правовий статус фізичних та юридичних осіб, із чим важко погодитись.

Необхідно звернути увагу також на наступне визначення джерел адміністративного права: «... використовувані державою офіційно-документарні форми вираження й закріплення адміністративно-правових норм, доведення їх до відома правозастосовувачів та інших зацікавлених осіб із метою забезпечення їх реальної дії... офіційні документи, що встановлюють, змінюють чи скасовують адміністративно-правові норми» [15, с. 46]. Ця дефініція показує джерела адміністративного права як динамічне, практично-орієнтоване явище, що вказує на важливість правозастосування

адміністративно-правових норм відповідними суб'єктами.

Отже, підсумовуючи вищенаведені підходи до розуміння поняття «джерело адміністративного права», пропонуємо його визначити як сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми.

Вважаємо за необхідне підкреслити, що під джерелом адміністративного права варто розуміти не лише форму зовнішнього виразу й закріплення адміністративно-правових норм, але й інших загальнообов'язкових регуляторів суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, на підставі яких норми адміністративного права виникають, змінюються, зупиняють та втрачають свою дію. До таких інших регуляторів, що є загальнообов'язковими, відносимо судові рішення, практику Європейського суду з прав людини тощо. Водночас це питання потребує подальших досліджень, що отримають відображення в наступних розділах дисертації.

Запропоноване визначення не претендує на повноту та ідеальність, проте має на меті усунути невідповідність між поняттям та системою джерел адміністративного права, що призводить до їх неправильного розуміння та плутанини. Вважаємо помилковим включати до системи джерел адміністративного права ті джерела, що не містять адміністративно-правових норм і при цьому не відображати це у визначенні поняття «джерело адміністративного права».

Дослідження джерел адміністративного права має не лише важливе теоретичне значення в теорії адміністративного права, але і практичний вплив. Особливої уваги заслуговують питання системи джерел адміністративного права, їхнє співвідношення між собою, вплив на суспільні відносини у сфері організації та функціонування публічної адміністрації. Практичне значення досліджуваного питання полягає в необхідності вдосконалення правотворчої, правозастосувальної та правоохоронної діяльності органів публічної

адміністрації й у судовому застосуванні зокрема.

Отже, аналіз різноманітних підходів до визначення терміна «джерело адміністративного права» дозволяє виділити такі його ознаки:

– письмовий акт, тобто документ, що має офіційно-документарну форму вираження. Джерела права завжди носять письмовий характер, що виражає їх загальну обов'язковість та можливість доведення до адресата;

– офіційність джерел адміністративного права, що характеризується тим, що вони ухвалюються лише компетентним суб'єктом чи суб'єктами в межах повноважень відповідного органу або посадової особи чи іншими суб'єктами, яким делеговано таке повноваження;

– загальнообов'язковість, що визначає необхідність виконання та дотримання правових норм, що містяться в джерелах адміністративного права, за невиконання яких держава застосовує заходи державного примусу;

– нормативність, тобто здатність джерел адміністративного права врегульовувати відносини у сфері організації та функціонування публічної адміністрації, тобто тих відносин, що становлять предмет адміністративного права;

– формальна вираженість джерел адміністративного права, що визначається здатністю чітко врегульовувати суспільні відносини у сфері публічного адміністрування, чітко встановлювати права та обов'язки учасників таких правовідносин;

– багаторазовість застосування джерел адміністративного права, що передбачає можливість правового акта неодноразово врегульовувати суспільні відносини;

– визначені межі дії в часі, просторі та за колом осіб;

– системність, адже джерела права у своїй сукупності становлять систему, що характеризується відносною стійкістю зв'язків між її елементами, тобто нормативно-правових приписів, які об'єктивують та виражають відповідну адміністративно-правову норму;

– джерелами адміністративного права можуть бути й акти, які не

спрямовані на регулювання суспільних відносин, проте можуть впливати на чинність адміністративно-правових норм, наприклад, судові рішення. Такі джерела мають похідне значення від норм адміністративного права;

– акти органів публічної адміністрації вищого рівня є основою для прийняття актів відомчого та локального характеру відповідними органами нижчого рівня;

– відсутність загальногалузевого кодифікаційного акта, адміністративного кодексу, хоча поряд із цим існують кодекси, що врегульовують окремі інститути адміністративного права;

– відносно більшість у системі джерел адміністративного права становлять підзаконні нормативно-правові акти;

– джерела адміністративного права містять матеріальні, процесуальні та процедурні норми на відміну від інших галузей права. Водночас включення процесуальних норм може бути дискусійним питанням у зв'язку із різними підходами до визначення поняття «адміністративний процес» та виокремлення адміністративно-процесуального права в самостійну галузь права.

Проведений аналіз основних підходів до визначення поняття та сутності джерела адміністративного права, виявлені нами основні його ознаки, дає змогу дійти висновку про унікальність та особливість джерел адміністративного права, що не можуть бути екстрапольованими на інші галузі права.

1.1.2 Співвідношення «джерела адміністративного права» і «форми адміністративного права»

Уже довгий період у науковій та навчальній літературі є дискусія щодо правильності використання термінів «форма права» та «джерело права», які є одними з найважливіших базових понять юридичної науки та використовуються всіма галузевими юридичними науками. «Більше того, терміни «джерело права» та «форма права», їх розуміння, співвідношення, взаємозв'язок та взаємовплив є основою теорії джерел права як окремого

напрямку наукового пізнання в межах теорії держави і права» [116, с. 178–179].

У філософії форма розглядається в діалектичному взаємозв'язку зі змістом. Так, у Філософському енциклопедичному словнику вказано, що «зміст і форма, філософські категорії, у взаємозв'язку яких зміст є визначальною стороною цілого, представляє єдність усіх складових елементів об'єкта, його властивостей, внутрішніх процесів, зв'язків, протиріч і тенденцій, а форма є способом існування і вираження змісту. Термін форма використовується також для позначення внутрішньої організації змісту й пов'язаний із поняттям структури» [509, с. 621]. Тож від форми права залежить зміст, наповнення всієї галузі права. Галузь адміністративного права має свої специфічні джерела зі всіма їх властивостями та особливостями.

«Форму права» не треба ототожнювати із «правовою формою», під якою деякі дослідники розуміють правову дійсність [116, с. 181] і, які співвідносяться як загальне (правова форма) і часткове (форма права) [241, с. 48].

Аналіз наукової літератури дав змогу виділити чотири основних підходи до співвідношення термінів «джерело права» і «форма права»:

- повна тотожність цих термінів;
- «джерело права» є ширшим за змістом терміном, ніж «форма права»;
- «форма права» є ширшою, ніж «джерело права»;
- ці терміни взагалі не збігаються і не перебувають у жодному взаємозв'язку між собою.

Згідно з першим підходом форма права повністю ототожнюється із джерелом права. Досить часто один із цих термінів вказується в дужках для позначення такої тотожності. Наприклад, М. Й. Байтин зазначає: «Під формою (джерелом) права розуміються певні способи (прийоми, засоби) вираження державної волі суспільства» [25, с. 67]. Таку ж позицію знаходимо в працях М. М. Коркунова, С. Ф. Кечек'яна, В. М. Хвостова, Л. А. Луць та інших дослідників. В. М. Хвостов робить висновок, що терміни «форма права» та «джерело права» нерозривні, тому їх необхідно вживати в однаковому значенні – зовнішньої форми вираження права, що санкціонована державою

[513, с. 85]. С. Л. Зівс зазначає, що джерело права – це зовнішня форма об'єктивації правової норми [115, с. 9]. А. М. Васильєв вважає, що необхідно використовувати термін «форма (джерело) права» як данину юридичній традиції, що зберігається в галузевих науках для назви того, що в сучасній теорії права називають формою права [50, с. 88].

Друга позиція представлена, наприклад, у праці Г. Ф. Шершеневича, який зазначав, що «різні форми, у яких виражається право носять давню назву джерело права. Цей термін видається неналежним через його багатозначність». Під джерелом права автор розуміє: а) сили, що створюють право (воля Бога, народу, правосвідомість та ін.); б) матеріали, покладені в основу створення того чи іншого законодавства; в) історичні пам'ятки колишнього діючого права (наприклад Руська Правда); г) засоби пізнання діючого права (наприклад, пізнати право через закон). Тож багатоманітність та плюралізм розуміння терміна «джерело права», на думку Г. Ф. Шершеневича, викликає необхідність заміни його терміном «форма права» [536, с. 368–369].

Третій підхід щодо взаємозв'язку категорій «джерело права» і «форма права» передбачає, що остання є ширша за обсягом і може включати в себе не лише джерела права, але й інші форми вираження державної волі. Так, О. П. Шебанов форму права розуміє як форму існування змісту права. При тому ті зовнішні форми права, які містять правові норми, є джерелами права у формальному розумінні. Проте є ще й інші зовнішні форми права, які можуть і не містити правову норму, наприклад роз'яснення Верховного Суду. Автор зазначає, що використання терміна «форма права» є більш доречним, оскільки під терміном «джерело» загальноприйнято позначати сили, причини, що створює це явище [530, с. 42–44]. На цю позицію свого часу висунув заперечення Л. С. Явич, вважаючи, що форма права є складною категорією й передбачає існування як внутрішньої (система права), так і зовнішньої (вираження державної волі) складових [551, с. 50].

На думку Н. М. Пархоменко, категорію «джерело права» не можна ототожнювати із категорією «форма права», яка орієнтована на теоретичне

пізнання не лише форм зовнішнього вираження правових норм, але й інших ознак, що характеризують зовнішні зв'язки правових явищ. Дослідниця джерел права відзначає, що збіг сутності джерел і форм права можна констатувати, тільки, маючи на увазі джерела права у формально-юридичному розумінні, які одночасно є формами права. Методологічно правильною основою дослідження проблем організації правового змісту актів суб'єктів правотворчості є теорія права у формально-юридичному розумінні [241, с. 62–63]. Цілком погоджуємось із вищевказаною позицією, адже джерела адміністративного права в цьому дослідженні розглядаємо саме у формально-юридичному розумінні.

Четверта позиція щодо співвідношення форми і джерела права заперечує їхню тотожність та вказує на неможливість заміни одного терміна іншим. Так, радянський вчений О. С. Іоффе вказує, що джерело права є волею держави, волею робочого класу, що визначається умовами життя суспільства. Проте ця воля не завжди має юридичну силу, наприклад, як зазначає дослідник, при обговоренні законопроектів депутати виражають волю своїх виборців, а тому і всього трудового класу, проте такі обговорення не мають нормативного значення, поки не дістануть форму закону. Звідси воля матиме обов'язкову силу, лише тоді, коли вона буде виражена у відповідній формі, тобто зафіксована в нормативних актах держави. Отже, на думку О. С. Іоффе, воля держави є джерелом права, а нормативні акти є формою, що надають цій волі обов'язкову силу [117, с. 43].

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко під джерелом права розуміють «звідки береться норма права», а під формою – «у чому (яким чином) фіксується, дістає зовнішнього вияву норма права» [205, с. 89]. Хоча при цьому автори поєднують матеріальний та формальний підходи до визначення «джерело права».

Схожа позиція спостерігається і в інших дослідників. Зокрема, зазначається, що хоча форми і джерела права перебувають у взаємозв'язку між собою, але форма права – це організація й зовнішнє вираження права, а джерело права – витоки формування права, система факторів, що визначають

його зміст і форми вираження [189, с. 11].

Більшість наукових та навчальних праць у сфері адміністративного права переважно ототожнюють ці категорії. Наприклад, «джерела адміністративного права – це конкретні форми його вираження» [168, с. 38]. Хоча частіше наголошується на тому, що це саме зовнішні форми вираження адміністративно-правових норм [143, с. 43].

Безумовно, проблема різних підходів до співвідношення форми права і джерела права виникає через неоднакове трактування цих понять. Якщо джерела права розглядати як фактори, які сприяють формуванню права, то вони не можуть бути формою зовнішнього вираження правових норм і досить часто є позаправовими регуляторами. Галузеві юридичні науки розглядають цю проблему з погляду юридичного позитивізму, де ці категорії в переважній більшості збігаються, а джерела права розглядаються у формально-юридичному значенні. Натомість джерелом природного права визнається «все, що породжує та забезпечує реальність прав людини» [144, с. 145], зокрема й неформалізовані джерела права. Проте коли вони отримують формально-юридичне закріплення, то форма природного права стає одночасно і формою позитивного права. Це пов'язано із розумінням права як зведеної в закон справедливості. Звідси нормативно-правові акти, правові прецеденти й нормативно-правові договори є лише формами, у яких виражаються природні права людини.

Отже, чітка регламентація адміністративно-правових відносин є необхідною для забезпечення діяльності органів публічної адміністрації. Це надасть змогу, так само, встановити межі діяльності публічної адміністрації, що унеможливить зловживання з її боку та звузить межі адміністративного розсуду. Це дозволяє виявити безпосередній взаємозв'язок між формою та джерелом адміністративного права. Адже у сфері регламентації публічно-правових відносин визначальне місце мають джерела права у формально-юридичному значенні, що виражаються у відповідній формі, у якій існує відповідне джерело права. Крім того, адміністративно-правові норми можуть

виникати, змінюватися чи припиняти свою дію на підставі актів, що не містять норм права. Судове рішення, наприклад, на підставі якого норма адміністративного права втрачає свою чинність, стає новим джерелом адміністративного права і водночас формою його вираження.

Отже, джерела адміністративного права безпосередньо пов'язані із його формами, оскільки останні є способом зовнішнього закріплення та вираження адміністративно-правових норм. Плюралізм розуміння поняття «джерело права» зумовлює існування різних підходів до співвідношення із поняттям «форми права». Дослідники адміністративного права традиційно термін «джерело права» розглядають у формально-юридичному значенні, де основний акцент робиться на позитивному праві, що встановлюється чи санкціонується державою. Звідси, джерелом, а тому й формою права, є вираження правових норм, якими держава врегульовує відповідний вид суспільних відносин. Однак це питання має насамперед теоретичний характер, адже в практичній площині використовується переважно термін «джерело права». Наприклад, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» встановлює, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику ЄСПЛ як джерело права.

1.1.3 Загальна характеристика судового застосування джерел адміністративного права

Правозастосування або застосування права є однією з форм [9, с. 167], опосередкованим способом [443, с. 414], організаційною передумовою [382, с. 142–143] реалізації права в діяльності відповідних суб'єктів права. Застосування адміністративного права є важливою діяльністю спеціальних, уповноважених на те суб'єктів, наділених необхідними повноваженнями. Саме ці суб'єкти можуть застосовувати право з метою вирішення конкретних справ на основі джерел права, що має результатом видання правозастосовного акта (акта застосування права). Необхідно вказати, що така діяльність є лише

прерогативою спеціальних уповноважених суб'єктів публічного права. Фізичні та юридичні особи приватного права не мають такої можливості, оскільки вони не можуть видавати обов'язкові для виконання індивідуальні акти, що забезпечуються засобами державного примусу. Серед суб'єктів, уповноважених на видання актів застосування права, значну роль відіграють суди. Саме в процесі розгляду та вирішення справ із метою прийняття відповідного судового рішення викликає необхідність застосовувати різноманітні джерела права, визначати їхнє співвідношення, оцінювати їхню роль у врегулюванні відповідних суспільних відносин. При застосуванні норм судами може виникати чимало складних ситуацій щодо необхідності обрання релевантного джерела права, виявляються прогалини та недоліки права, правові колізії. Органи публічної адміністрації при здійсненні правозастосовної діяльності більшою мірою керуються відповідними нормативними актами, які визначають їх повноваження в певній сфері. Як правило такі суб'єкти не стикаються із необхідністю застосовувати різноманітні джерела права. Ці органи у своїй діяльності керуються в першу чергу принципом законності. Натомість суд використовує набагато ширший інструментарій для вирішення та розгляду судових справ. Суд застосовує не лише акти законодавства, але й рішення Конституційного Суду України, правові висновки, викладені в постановах Верховного Суду, практику Європейського суду з прав людини тощо. Це відображає важливу роль і завдання судової гілки державної влади, що полягає в застосуванні ними джерел права при вирішенні конкретної судової справи, що зумовило актуальність обраної теми дисертаційного дослідження.

Є. Г. Бобрешов запропонував власне визначення поняття «судового правозастосування», під яким він розуміє «особливий різновид правозастосування, що полягає у відправленні правосуддя, яке здійснюється національною системою судів із метою розгляду, вирішення та врегулювання будь-яких суспільних конфліктів, що належать до їх компетенції, у встановлених законом процедурно-процесуальному порядку та формі» [38, с. 14]. Проте це визначення дуже подібне із поняттям «правосуддя», що

міститься в шеститомній «Юридичній енциклопедії», де під правосуддям розуміють «правозастосовчу діяльність суду з розгляду і вирішення у встановленому законом процесуальному порядку віднесених до його компетенції цивільних, господарських, кримінальних і адміністративних справ із метою охорони прав та свобод людини і громадянина, прав і законних інтересів юридичних осіб та інтересів держави» [197, с. 51]. На нашу думку, вищенаведене визначення в більшій мірі характеризує поняття «судочинство». Натомість під правосуддям розуміємо остаточну мету діяльності органів судової влади, які повинні встановити істину в справі, прийняти обґрунтоване й неупереджене рішення, справедливо вирішити спір, захистити права, свободи та законні інтереси людини. Це дає підставу розмежовувати терміни «судочинство» і «правосуддя», хоча ідеальною ситуацією буде, коли вони поєднуються – вирішення судової справи у формі судочинства, у результаті чого досягатимуться справедливість та реалізація правосуддя [405, с. 121–122]. Вважаємо, що це питання може бути предметом окремого дисертаційного дослідження. Поряд із цим необхідно підкреслити, що правозастосування є окремою діяльністю при здійсненні судочинства, що має на меті обґрунтовано, із посиланням на відповідні джерела права, вирішити конкретну судову справу.

Цікавою є позиція К. О. Клименко, яким запропоновано визначення адміністративного правозастосування як «форми державно-владної, юридично значимої діяльності спеціально уповноважених органів, у процесі якої здійснюється індивідуально-правове регулювання адміністративних відносин у вигляді винесення індивідуально-конкретизованих, обов'язкових до виконання приписів на підставі норм адміністративного права» [140, с. 3].

Для найкращого розуміння й повноти дослідження вважаємо за необхідне запропонувати власне визначення наступних термінів та визначити їх співвідношення: «судове застосування», «джерела адміністративного права в судовому застосуванні», та «застосування джерел адміністративного права в судочинстві».

Термін «судове застосування» розуміємо як діяльність суду щодо

вирішення конкретних судових справ на підставі нормативних приписів, що містяться в джерелах права, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення.

Пропонуємо визначити «джерела адміністративного права в судовому застосуванні» як сукупність загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, які використовує суд при розгляді та вирішенні конкретної справи та ухваленні відповідного судового рішення.

Натомість «застосування джерел адміністративного права в судочинстві» полягає в діяльності суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення.

Наукова та навчальна література як із теорії права, так і з адміністративного права визначає питання застосування права, насамперед, через застосування правових норм. У відповідних працях є окремі розділи, присвячені застосуванню саме норм права [443, с. 414–424]; [133, с. 295–303]; [382, с. 142–151]. Л. А. Луць вживає термін «застосування нормативно-правових приписів» [187, с. 283], що на нашу думку, ширше та правильніше вказує, що суб'єкт застосування використовує приписи джерел права, у яких знаходять свою зовнішню об'єктивацію правові норми, а не, власне, ці норми. В академічних підручниках з адміністративного права йдеться про застосування вже адміністративно-правових норм [9, с. 170–179]; [149, с. 39–40]. Однак цей термін звужує можливості суб'єктів правозастосування, адже джерелом права можуть виступати і, наприклад, рішення судів, практика Європейського суду з прав людини. Найкраще це можна проілюструвати за допомогою прикладу із судової практики. Зокрема, підставою звернення до Житомирського апеляційного адміністративного суду з апеляційною скаргою на постанову Малинського районного суду Житомирської області від 28 квітня 2014 року стало Рішення Конституційного Суду України від 08 квітня 2015 року в справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради

України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч. 2 ст. 171–2 КАС України [278]. Так, у попередній редакції КАС України у ч. 2 ст. 171–2 КАС України, яка визнана вищевказаним рішенням Конституційного Суду України такою, що не відповідає Конституції України, зазначалося, що рішення місцевого загального суду як адміністративного суду щодо рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності визнавалось остаточним і таким, що не підлягає оскарженню. Проте суд апеляційної інстанції прийняв таку апеляційну скаргу до свого провадження, керуючись рішенням Конституційного Суду України.

Процес правозастосування складається з певних етапів: встановлення фактичних обставин, що характеризують факт, який потребує юридичної оцінки; правова кваліфікація як оцінка тих фактичних обставин, що мали місце, вибір відповідної норми права, яку треба застосувати, з'ясування суті і змісту норми; прийняття юридично-владного рішення (акта застосування права); виконання цього акта й контроль за цим виконанням [9, с. 172]. Проте процес судового застосування має свої відмінності, а тому й інші стадії.

Є. Г. Бобрешов виділяє такі етапи судового правозастосовчого процесу (на прикладі цивільного, адміністративного та господарського процесу в Україні):

- належне звернення до суду;
- встановлення фактичних обставин у справі;
- вибір і аналіз норм права;
- ухвалення рішення та його документальне оформлення;
- виконання рішення [38, с. 9].

Однією із найважливіших стадій слід виділити вибір і аналіз відповідних нормативно-правових актів чи інших джерел права, на підставі яких буде прийнято відповідне рішення. Результатом судового правозастосування, як уже зазначалось, є судові рішення як акт застосування права. Однак не всі індивідуальні акти є правозастосувальними. «Серед індивідуальних актів

правозастосувальні займають особливе місце: вони встановлюють, змінюють, скасовують права й обов'язки конкретних суб'єктів у конкретній життєвій ситуації» [88, с. 262]. До ознак судового рішення як акта застосування права слід віднести:

- індивідуальний характер, оскільки ухвалюється за результатом розгляду певної судової справи й адресується конкретним суб'єктам;
- мають певну форму й мають відповідати встановленими законом процесуальним вимогам до них;
- ухвалюється відповідним компетентним суб'єктом – судом у межах його юрисдикції;
- базується на джерелах права;
- має обов'язковий характер і виконання забезпечується засобами державного примусу;
- можуть бути оскаржені у встановленому законом порядку.

Отже, судове застосування є особливим різновидом застосування права, що має свої особливості та відмінності. Ця діяльність є надзвичайно важливою, адже саме суд сьогодні є найкращим засобом контролю за діяльністю органів публічної адміністрації, механізмом захисту суб'єктивних публічних прав та свобод фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації. Застосування джерел адміністративного права здійснюється, насамперед, при розгляді та вирішенні адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення. Результатом такого розгляду є акт застосування права – відповідне судове рішення, яке вирішує конкретний, індивідуальний випадок, життєву ситуацію на підставі відповідних джерел права. Складність у застосуванні саме джерел адміністративного права полягає в тому, що вони характеризуються множинністю, ієрархічністю джерел права, відсутністю загального кодифікаційного акта, новелізацією джерел права, що полягає в необхідності застосовувати нові джерела права, необхідністю встановлення пріоритету певних джерел права шляхом визначення їх юридичної сили тощо.

1.2 Система джерел адміністративного права та її елементи

Джерела адміністративного права у своїй сукупності становлять певну систему, що характеризується відносною стійкістю зв'язків між її елементами. Усі джерела адміністративного права взаємодіють та взаємодоповнюють себе, однак це питання потребує детального вивчення, адже воно є одним із найбільш актуальних у контексті нашого дослідження. Саме за допомогою системного підходу можемо дослідити та виявити взаємозв'язок різних видів джерел адміністративного права, дослідити їх як не окремі письмові акти, що об'єктивують норми адміністративного права, а як сформовану цілісну систему, розкрити їх взаємозв'язки та загалом визначити їх сутність. Системний підхід дозволяє дослідити окремо складові системи джерел адміністративного права, які вже у своїй сукупності отримують нову властивість, що виражатиметься в ієрархічній взаємодії її структурних елементів.

Як зазначає Н. А. Гураленко, «системний підхід є однією із фундаментальних стратегій і при вивченні системи джерел права як складової правової системи, оскільки дозволяє не лише забезпечити поглиблене пізнання обох категорій, виявити глибинні зв'язки між ними», а й надати рекомендації щодо їх вдосконалення в умовах євроінтеграційних процесів України [79, с. 5].

Для визначення поняття «система джерел адміністративного права» варто перш за все з'ясувати значення терміна «система». Філософський енциклопедичний словник визначає, що система (від грец. *σύστημα* – ціле, що складається з частин; об'єднання), сукупність елементів, що знаходяться у відносинах та зв'язках між собою, що утворює певну цілісність, єдність [509, с. 609]; сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія [510, с. 583]. У словнику української мови під «системою» розуміють «порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь;... сукупність яких-небудь елементів, одиниць, частин, об'єднаних за спільною ознакою, призначенням» [446,

с. 203].

Як вірно зазначає М. М. Марченко, спільними родовими і видовими ознаками різних систем є: наявність структурних, формуючих будь-яку соціальну, біологічну чи іншу систему, елементів; наявність системоутворюючих зв'язків між елементами; виникнення цілісності системи в результаті взаємозв'язку і взаємодії її складових елементів; визначена автономія та відносна самостійність структурних елементів у відношенні один до одного, а системи загалом – у відношенні до навколишнього економічного, соціального, природного, географічного середовища [200, с. 99–102].

А. С. Мельник під системою джерел права розуміє «комплекс взаємозв'язаних і взаємоузгоджених нормативно-правових приписів, що об'єктивовані у відповідних зовнішніх формах та утворюють нормативно-правову організацію, необхідну для забезпечення правового регулювання в будь-якому суспільстві» [204, с. 69].

Р. Б. Тополевський під системою «юридичних джерел права» розуміє 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 (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [483, с. 11]. Дослідник також називає такі властивості такої системи: 1) складається з багатьох різнорідних частин (наприклад, юридичні джерела права, підсистеми системи джерел права – система законодавства, система нормативно-правових договорів, прецедентне право тощо), які взаємодіють завдяки системним зв'язкам; 2) неможливо однозначно передбачити майбутні параметри її розвитку, невідомо, як саме і в який саме спосіб відбуватиметься її розвиток, яким конкретно чином буде врегульовано ту чи іншу сферу суспільних відносин; 3) зазнає внутрішніх і зовнішніх коливань, впливу, як із боку інших підсистем правової системи, так і з боку новоутворюваних джерел права; 4) різка зміна обставин може призвести

до її нестабільності, до фрагментації системи джерел права, коли частина системи джерел права не діє або суперечить іншій частині, паралізуючи її; 5) в процесі розвитку переходить із рівня на рівень – від звичаєвого неписаного права – до писаного права, від фрагментарних нормативних сукупностей через кодифікацію до складної динамічної системи; 6) в процесі функціонування, завдяки системним зв'язкам, виявляються нові принципи, правоположення, приписи, існування яких не передбачалося в процесі її формування, які прямо не закріплені в юридичних джерелах права; 7) включає в себе низку структур: ієрархічну; національно-територіальну; горизонтальну (галузеву) [483, с. 8].

Н. М. Пархоменко доповнює ці властивості наступними: 1) внутрішня узгодженість джерел права; 2) суб'єктивно-об'єктивний фактор, тобто джерела формуються суб'єктами правотворчості, виходячи з об'єктивних потреб у їх існуванні; 3) активний характер джерел права не лише щодо правової, але й пов'язаних із нею інших систем; 4) динамічність, що виявляється в прямій та безпосередній дії, удосконаленні джерел права, оновленні, диференціації та інтеграції джерел права; 5) стабільність джерел права, що виявляється в стійкості їх змісту, що забезпечується особливою процедурою їх прийняття чи виникнення, визначеним колом суб'єктів, завдяки чому вони набувають загальнообов'язковості до виконання, юридичної сили та юридичних гарантій захисту [241, с. 183–185].

Поряд із цим, Л. А. Луць виділяє наступні основні ознаки системи джерел права: 1) система джерел права – це зовнішня форма системи права; 2) первинним елементом її є нормативно-правовий припис, через який формалізується та об'єктивується норма права; 3) нормативно-правові приписи взаємопов'язані та взаємоузгоджені; 4) вона є поліструктурним утворенням; 5) структурними частинами системи джерел права є: нормативно-правові інститути, нормативно-правові галузі та інші системні утворення; 6) вона є нормативно-правовою організацією, необхідною для забезпечення правового регулювання в будь-якому суспільстві; 7) нормативно-правові приписи об'єктивуються у відповідних зовнішніх формах права; 8) має динамічний,

значною мірою суб'єктивний характер (залежить від діяльності суб'єктів правотворчості) [187, с. 196].

З огляду на загальнотеоретичні напрацювання щодо системи джерел права можемо сформулювати визначення та основні властивості системи джерел адміністративного права, враховуючи її специфіку та особливості. Адже, як справедливо зазначає Н. А. Мазаракі, «помилковою є сліпа, суто механічна екстраполяція загальнотеоретичних положень у площину теорії адміністративного права. Цілком очевидно, що джерельні бази галузей права відрізняються як за своєю структурою, так і за роллю та значенням кожного окремо взятого джерела» [191, с. 145].

Отже, під «системою джерел адміністративного права» розуміємо сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини.

Водночас варто відзначити, що найменшою структурною одиницею системи джерел адміністративного права є нормативно-правовий припис, на відміну від системи адміністративного права, де базовим елементом є адміністративно-правова норма. Нормативно-правовий припис являє собою логічно і граматично завершене та об'єктивоване судження, що має загальнообов'язковий характер [187, с. 186]. Отже, адміністративно-правова норма об'єктивується, знаходить свою форму зовнішнього виразу за допомогою нормативно-правових приписів. Тож не можемо погодитись із С. В. Петковим, який зазначає, що «приписи, які містяться в адміністративно-правових нормах, мають імперативний (наказовий) характер» [248, с. 58], адже саме норми адміністративного права об'єктивуються в нормативних приписах, а не навпаки.

Структура системи джерел права є відмінною в працях як представників загальної теорії права, так і адміністративного права.

Професор П. М. Рабінович виділяє чотири види зовнішніх форм (джерел) права: правовий звичай, правовий прецедент, нормативно-правовий договір,

нормативно-правовий акт [382, с. 107–108]. Натомість професор Л. А. Луць дещо розширює цей перелік, доповнюючи його принципами права, правовою доктриною та релігійними джерелами [187, с. 193]. Деякі автори, наприклад, О. І. Осауленко, не визначають принципи права як джерела права [235, с. 146].

У підручнику «Загальна теорія права» (2015 р.), за загальною редакцією професора М. І. Козюбри, знаходимо досить широкий підхід до системи джерел права, яка включає: нормативно-правовий акт, правовий звичай, нормативний договір, судовий прецедент, судова практика, загальні принципи права, правова доктрина, канонічне право, м'яке право, правова практика, корпоративні норми [108, с. 154–170].

Однак адміністративне право не може слідувати шляхом механічної екстраполяції напрацювань теоретиків права, а має власну систему джерел, що визначається її галузевою специфікою та особливостями. Адміністративне право, на відміну від більшості галузей права, має чи не найбільшу кількість джерел, застосування яких потребує особливих підходів як у практиці органів публічної адміністрації, так і в судовому правозастосуванні. Тому необхідно розглянути основні підходи до визначення видів та класифікації джерел адміністративного права в навчальній та науковій літературі з адміністративного права.

Формування галузі адміністративного права та відхід від поліцейського права умовно припадає на кінець XIX – початок XX століття. У цей час з'являється чимало праць вітчизняних та зарубіжних вчених, що обґрунтовують предмет нової галузі права, визначають її основні джерела.

Російський і радянський юрист А. І. Єлістратов хоча й не вживає термін «джерело права», проте вказує на три основні елементи правового порядку, за наявності яких адміністративне право може виконати своє основне завдання у врегулюванні публічних відносин між «агентами управління» та громадянами. До них дослідник відносить: юридичні норми, адміністративні акти та акти юрисдикції (адміністративна юстиція) [95, с. 7–8]. Таке розмежування має велике значення, що дозволяє найкраще зрозуміти природу цих актів.

Відзначається похідний характер адміністративних актів, що мають базуватись на положеннях закону. Натомість незалежний судовий контроль покликаний перевірити правомірність актів державного управління.

Цікавим є також підхід до системи джерел адміністративного права в працях Ю. Л. Панейка. Творча спадщина цього видатного українського правника в Україні досі є маловідомою. У 2016 р. вийшов друком збірник його лекцій «Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка)». У цій праці до системи джерел адміністративного права дослідник відносить: закони; розпорядки; статuti, регуляміни; уклади; міжнародні договори та звичаєве право [219, с. 165].

Сьогодні наука адміністративного права дещо розширює цей перелік. Так, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс», за редакцією В. Б. Авер'янова (2004 р.), визначено такі види джерел адміністративного права: нормативно-правові акти (закони, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, нормативно-правові акти Верховної Ради й Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, акти місцевих державних адміністрацій, рішення місцевих рад і акти органів управління державних підприємств, установ, організацій – накази їх керівників), міжнародні угоди (договори) України та міжнародні акти, що ратифіковані Верховною Радою України. Водночас рішення Конституційного Суду України визначаються як такі, що поступово наближаються до джерел адміністративного права [9, с. 139, 146–147]. У цьому формулюванні закладено проблему неоднозначного трактування системи джерел адміністративного права, що підкреслює актуальність нашого дослідження.

Ю. П. Битяк, наприклад, серед джерел адміністративного права виокремлює Конституцію України, міжнародні договори, закони, постанови Верховної Ради України, укази та розпорядження Президента України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, накази керівників

центральных органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій, рішення органів місцевого самоврядування, рішення Конституційного Суду України, якими можуть тлумачитись деякі адміністративно-правові норми або скасовуватися через їх невідповідність Конституції України [8, с. 46–47].

До джерел адміністративного права С. Г. Стеценко відносить міжнародні угоди та міжнародні акти, ратифіковані Верховною Радою України, Конституцію, закони, адміністративні договори та підзаконні нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, акти центральних та місцевих органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування, накази керівників державних підприємств, установ та організацій [458, с. 34–40]. На жаль, автор не обґрунтовує доцільність віднесення до джерел адміністративного права адміністративних договорів.

На думку Т. О. Коломєць і В. К. Колпакова, до джерел адміністративного права необхідно віднести Конституцію України, законодавчі акти (закони, кодекси, положення, статuti тощо), постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, нормативні акти органів виконавчої влади (зокрема, постанови й розпорядження уряду, положення, статuti і правила, затверджені урядом, а також накази та інструкції керівників міністерств і відомств), накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ та організацій, розпорядження місцевих державних адміністрацій, нормативні акти місцевих рад та їх виконкомів, міжурядові угоди, міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані державою, акти судових органів [152, с. 166–167].

Децю нестандартно до цього питання підходять Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, які виділяють такі види джерел адміністративного права: формалізовані національні джерела, формалізовані (європейські) джерела, судові рішення, неформалізовані джерела адміністративного права [205, с. 90].

Отже, необхідно зазначити, що перелік джерел адміністративного права,

запропонований у науковій та навчальній літературі, має багато спільних та відмінних рис. Поверховий аналіз джерел адміністративного права призводить до відсутності єдиного підходу до їх розмежування. Це так само зумовлює необхідність класифікації джерел адміністративного права за різними критеріями, що дає змогу не лише перерахувати такі джерела, але й виявити їхні основні властивості, відобразити взаємозв'язок між окремими елементами їх системи.

Найголовнішим критерієм класифікації системи права будь-якої галузі є юридична сила її джерел. Під юридичною силою розуміємо таку властивість джерел права, яка визначає обов'язковість у їх співвідношенні та взаємозв'язку між ними залежно від місця суб'єкта правотворчості, яке він займає в механізмі держави. Саме ієрархічність системи джерел адміністративного права є однією з її найважливіших ознак, що «виражає різну юридичну силу окремих видів джерел права й пов'язану з цим співпорядкованість джерел права в органічній цілісній системі» [115, с. 35]. Структурні елементи джерел права «займають у ній суворо визначене, обумовлене їх юридичною силою й соціальною значущістю, місце» [530, с. 197–200].

I. За юридичною силою до джерел адміністративного права відноситься:

1. Конституція України.
2. Міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України.
3. Закони України.
4. Підзаконні нормативно-правові акти.

Безумовно, ця класифікація є узагальненою й не визначає складові та види законів, міжнародних договорів, підзаконних актів, що буде зроблено в наступному розділі дисертації. Однак вона є досить усталеною й переважно трапляється в навчальній та науковій літературі з цього питання в більш чи менш розгорнутому вигляді. Проте суттєвим огріхом цієї класифікації є те, що в ній не відображено всі джерела адміністративного права, наприклад, судові рішення. Отже, вона є неповною й потребує подальших досліджень для з'ясування всіх видів кожного із цих джерел, їхніх взаємозв'язків та місця, яке

вони займають в ієрархічній системі джерел адміністративного права за їх юридичною силою.

Є й інші підходи до поділу джерел адміністративного права за юридичною силою, так у підручнику «Загальне адміністративне право» (2015 р.) виділяють:

Акти вищої юридичної сили (Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, закони України).

Підзаконні нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України, акти центральних і місцевих органів виконавчої влади).

Рішення судових органів (рішення Конституційного Суду України, постанови Верховного Суду України, рішення Вищого адміністративного суду України, рішення Європейського Суду з прав людини).

Акти, які справляють суттєвий вплив на суспільні відносини й у майбутньому можуть бути віднесені до джерел адміністративного права (норми «м'якого права» («soft law»)) [109, с. 100].

Дискусійним у цій класифікації є віднесення актів, що не є джерелами, але в майбутньому можуть ними стати. Адже якщо такі акти не є джерелами права, не мають юридичної сили, то й немає підстав їх включати у відповідну класифікацію джерел адміністративного права за юридичною силою.

П. С. Г. Стеценко всі джерела адміністративного права класифікує на внутрішньодержавні та міжнародні [458, с. 36]. Проте, знову ж таки, ця класифікація є неповною через невідображення всіх джерел адміністративного права.

III. Усі джерела адміністративного права можемо виділити залежно від суб'єктів їх прийняття:

- акти Верховної Ради України;
- акти Президента України;
- акти Кабінету Міністрів України;
- акти міністерств, центральних органів виконавчої влади;

- акти місцевих органів виконавчої влади;
- акти органів місцевого самоврядування;
- акти адміністрації державних та комунальних підприємств, установ та організацій;

- акти Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції.

IV. За територією дії джерела адміністративного права поділяємо на:

- загальнодержавні акти (діють на всій території України);
- місцеві акти (діють у межах певної адміністративно-територіальної одиниці);

- локальні акти (є чинними в межах певної установи, підприємства, організації);

- екстериторіальні джерела (поширюють дію за межами території України, наприклад, на території дипломатичних установ).

V. За сферою дії:

- акти, що врегульовують правовий статус та порядок діяльності органів публічної адміністрації;

- акти у сфері публічної служби;

- джерела, що врегульовують адміністративну процедуру;

- акти у сфері застосування заходів адміністративної відповідальності;

- акти у сфері адміністративного судочинства.

VI. За функціональною спрямованістю дії адміністративно-правових норм:

- внутрішні акти, що визначають внутрішньо-організаційні відносини, тобто застосовуються в межах системи органів публічної адміністрації та підпорядкованих їм суб'єктів, наприклад, Інструкція з ведення державного реєстру актів цивільного стану громадян, затверджена Наказом Міністерства юстиції України від 24.04.2008 № 1269/5, якою визначено порядок внесення до Державного реєстру актів цивільного стану громадян відомостей про народження фізичної особи та її походження, шлюб, розірвання шлюбу, зміну імені, смерть, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, а

також встановлює форми витягів із Реєстру та умови їх видач, що здійснюється відповідними органами та відділами реєстрації актів цивільного стану;

– зовнішні акти визначають права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб, а тому спрямовані на врегулювання суспільних відносин поза межами системи органів публічної адміністрації, наприклад, Закон України «Про адміністративні послуги», Правила дорожнього руху, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 [539, с. 150].

VII. Сьогодні дедалі більше науковців здійснюють поділ джерел адміністративного права за їхньою формальною визначеністю на:

- формальні джерела права;
- неформальні джерела права.

Прихильники такої класифікації разом із традиційними джерелами права виділяють ще неформальні джерела права (правові звичаї, індивідуальні рішення органів публічної адміністрації, правова доктрина, позаюридичні норми), які не можуть бути формальною юридичною підставою для прийняття конкретного адміністративного рішення [540, с. 33–34]. Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко виділяють неформалізовані джерела, які не мають форму документа, проте можуть містити норми адміністративного права (норми моралі, звичаї, традиції, правова доктрина) [205, с. 103–104]. Однак важко уявити, щоби суб'єкти правозастосування керувалися при ухваленні певного рішення нормами моралі чи правовою доктриною як юридичною підставою свого рішення. Досить суперечливою є теза про наявність у таких джерелах правових норм. Вищезгадані науковці як приклад наводять статтю 7 Цивільного кодексу України, яка визначає, що цивільні відносини можуть регулюватися звичаєм, зокрема звичаєм ділового обороту. І далі зазначають «з викладеного випливає, що й норми адміністративного права можуть міститися в неформалізованих джерелах» [205, с. 103–104]. Водночас такий підхід не видається виправданим щодо механічного перенесення прикладів з іншої галузі права тим більше з галузі приватного права. Такий підхід суперечить

положенню ч. 2 ст. 6 Конституції України, де зазначено, що «органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України» [166]. Адже органи публічної адміністрації повинні приймати свої рішення на основі закону та в його межах. Слідування позаюрідичним нормам при ухваленні рішення, у свою чергу, може поставити під питання його чинність.

О. М. Ордіна за вищевказаним критерієм виділяє традиційні (нормативно-правові акти) та нетрадиційні джерела адміністративного права (міжнародні акти, що містять загальновизнані принципи та норми міжнародного права, міжнародні договори, внутрішньодержавні нормативні договори, а також акти судового нормоконтролю [238, с. 50–51]. Така класифікація не позбавлена дискусійності, зокрема, належним чином ратифіковані міжнародні договори, стають частиною національного законодавства й можуть застосовуватись поряд із нормативними актами. Тож незрозуміло в чому полягає їх нетрадиційність. Натомість, на нашу думку, до таких нетрадиційних джерел слід відносити правовий звичай, правову доктрину, юридичну практику, дослідивши їх можливість виступати джерелами адміністративного права взагалі. Наприклад, у підручнику із «Загальної теорії права» (2015 р.) пропонується за наявності чи відсутності правової норми виділяти первинні (нормативно-правові-акти, нормативні договори) і вторинні джерела (правовий звичай, судовий прецедент, судова доктрина) [108, с. 153].

А. С. Мельник пропонує виділяти основні та доповнюючі джерела права. До основних дослідник пропонує віднести нормативно-правові акти, судові прецеденти, нормативно-правові договори. До доповнюючих джерел права він відносить правові звичаї й судові справи, пам'ятки історії, літератури, що існували раніше й відображаються в чинних нормах права, а також правотворчу діяльність судових органів, спрямовану на вдосконалення основних джерел права [204, с. 69–74]. Така позиція автора є досить широкою, адже не завжди загальнотеоретичні класифікації можуть відображати галузеву специфіку адміністративного права, зокрема щодо віднесення правових звичаїв до джерел

права.

Схожий підхід використовує професор М. І. Козюбра, класифікуючи джерела права на основні та допоміжні (додаткові). На його думку, прикладом додаткового джерела до Європейської конвенції буде практика Європейського суду з прав людини [108, с. 153–154].

Ж.-Л. Бержель, французький вчений, зазначає, що індивідуальні (адміністративні) акти створюють для відповідних адресатів нові правила поведінки й у такий спосіб змінюють загальний правопорядок. Водночас загальні правила реалізуються лише в окремих випадках їх застосування. При цьому дослідник вважає, що судові рішення, договори чи адміністративні рішення не можуть самі по собі кваліфікуватись як правові джерела, оскільки вони не створюють норм, які можуть врегульовувати безкінечну кількість випадків, а сфера дії цих актів обмежена. Індивідуальні акти не мають прямого впливу загалом на правову систему, а лише дотичний; «видимий ефект виявляється через застосування юридичної системи й тінню, яку юридичні правила кидають на поле фактів» [36, с. 100–101]. Це питання потребує глибшого дослідження, що буде проведене в наступних розділах дисертації.

VIII. Ю. О. Тихомиров проводить поділ усіх джерел адміністративного права за обсягом та характером вміщених у них адміністративно-правових норм на:

– власне джерела адміністративного права, які містять лише адміністративно-правові норми, наприклад, КУпАП, Закон України «Про адміністративні послуги»;

– джерела, що створюються суб'єктами конституційного та інших галузей права й можуть врегульовувати як адміністративні, так і інші правовідносини [477, с. 120]. Такі джерела носять міжгалузевий характер, наприклад, Конституція України, Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

IX. У підручнику «Теорія держави і права» (2015 р.) за редакцією О. В. Петришина пропонується ще здійснювати класифікацію джерел права

залежно від наслідків закріплення норм права на обов'язкові джерела права й переконливі (авторитетні) джерела права, які містять додаткову юридичну аргументацію та не можуть бути самостійною підставою для ухвалення індивідуальних рішень [470, с. 108]. Проте якщо такі «авторитетні джерела права» не є загальнообов'язковими, то дискусійним є питання взагалі щодо їх віднесення до джерел права.

Х. За суб'єктами застосування джерел адміністративного права виділяємо:

- джерела права, що застосовуються судами;
- джерела права, які застосовуються уповноваженими органами держави та їх посадовими особами;
- джерела права, що застосовуються іншими суб'єктами, яким делеговано державою відповідні повноваження.

Вказані критерії дають змогу подивитися на джерела адміністративного права під різними кутами зору. Водночас формування власного підходу до системи сучасних джерел адміністративного права України та формування їх концептуальної моделі вимагає ґрунтовний аналіз усіх елементів цієї системи.

Дослідивши систему джерел адміністративного права, можемо виділити такі сучасні тенденції її розвитку та функціонування:

- гармонізація джерел адміністративного права із правом Європейського Союзу та Ради Європи, що полягає в наближенні, адаптації національного права до принципів, норм та стандартів європейських міждержавних правових систем;
- залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин;
- соціально-економічні перетворення у сфері суспільних відносин зумовлюють розширення, зміну та виникнення нових джерел адміністративного права;
- налагодження субординаційних та координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права;

– посилення ролі судових рішень у якості джерел адміністративного права, обов'язковість застосування як судами, так і органами публічної адміністрації рішень найвищих судових інстанцій та практики Європейського суду з прав людини при вирішенні конкретних справ;

– повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства, що характеризуються неспроможністю законодавця ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс, нову редакцію Кодексу про адміністративні правопорушення. Єдиним вагомим здобутком у цій сфері є прийняття Кодексу адміністративного судочинства України у 2005 році;

– розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади, зокрема ухвалення Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» тощо;

– відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи;

– законодавчі прогалини у врегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права.

Отже, проведена класифікація джерел адміністративного права за різноманітними критеріями дозволила найкраще зрозуміти їх систему та виявити сучасні тенденції розвитку цієї системи.

1.3 Функції джерел адміністративного права

Дослідження джерел адміністративного права буде неповним без виокремлення тих функцій, які вони відіграють, здійснюючи суттєвий вплив на суспільні відносини у сфері організації та функціонування публічної адміністрації. Необхідно зазначити, що це питання залишилося поза увагою вчених-адміністративістів. В. А. Юсупов у своїй праці «Теорія адміністративного права» виділяє лише функції норм адміністративного права та функції актів застосування норм адміністративного права [549, с. 50–67].

Більше того, це питання є малодослідженим і серед теоретиків права. Н. М. Пархоменко вказує, що поза увагою залишається «з'ясування функцій системи джерел права загалом як засобу регулювання суспільних відносин» і, що ця проблема не була окремим предметом дослідження вчених [241, с. 111]. Підкреслюємо, що теорія джерел адміністративного права не має зводитися лише до механічного копіювання загальнотеоретичних напрацювань із зазначенням галузі адміністративного права, а має виявити ті унікальні та специфічні риси, притаманні саме цій галузі права.

Під функціями джерел адміністративного права розуміємо основні напрями їх впливу на адміністративно-правові відносини, що виявляються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Ці напрями впливу виражаються у волі державної влади, насамперед законодавця, врегулювати суспільні відносини, створюючи загальнообов'язкові правила поведінки для всіх учасників таких відносин. Саме за допомогою джерел права об'єктивується владне веління, відображене в певній формі. Так як і органи державної влади характеризуються відносинами ієрархічності, підвідомчості, субординації, так і акти, створювані ними, займають певне місце в системі джерел адміністративного права.

С. С. Алексєєв зазначає, що головною функцією нормативних приписів у правовій системі є забезпечення конкретизованого, докладного, точного і визначеного нормативного регулювання суспільних відносин [18, с. 81]. Дійсно, за допомогою функцій джерел адміністративного права виконуються функції й завдання держави, реалізується державна політика в різноманітних сферах, здійснюється регулювання суспільних відносин.

Вивчення функцій джерел адміністративного права дозволяє виявити способи та форми регулювання суспільних відносин, характер та наслідки впливу на суспільство й державу. Н. М. Пархоменко наголошує на тому, що відображення потреб регулювання суспільних відносин та прогнозування напрямів розвитку суспільства в системі джерел права «стабілізує суспільство та стимулює його розвиток на основі верховенства права, забезпечуючи

цілісність правової системи» [241, с. 125].

Функції джерел права в теорії держави і права поділяють на загальні та спеціальні [469]. Загальні функції характеризуються впливом системи джерел права на розвиток соціальної системи (соціальна, політична, економічна функції). До спеціальних функцій джерел права Н. М. Пархоменко відносить охоронну та регулятивну функції [241, с. 118–125].

Як уже було зазначено, у науковій та навчальній літературі з адміністративного права взагалі не висвітлюється питання функцій джерел адміністративного права. Деякі дослідники виокремлюють лише функції адміністративного права загалом. Наприклад, Д. Галліган, В. В. Полянський та Ю. М. Старілов виділяють регулятивну та охоронну функцію адміністративного права [66, с. 84–85]. Т. О. Коломоєць і В. К. Колпаков виділяють ще організаційну функцію (через організаційний характер діяльності органів публічної адміністрації) [152, с. 109]. Ю. Л. Юринець пропонує виділяти правозабезпечувальну (забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисну (захист порушених прав людини) функції [548, с. 73]. Хоча ці функції можна віднести до регулятивної й охоронної. У літературі висловлюються позиції й щодо доповнення усталених функцій новими, так Ю. В. Пирожкова обґрунтовує необхідність виділення процедурної функції адміністративного права щодо «сервісно-організаційної реалізації як заявних (ініціативних), так і втручальних процедур, визначених матеріальними нормами інших галузей права» [249, с. 37–41].

Однак не варто ототожнювати функції адміністративного права і функції його джерел, що, безумовно, відіграють дещо інше значення та мають інші цілі та завдання. Функції джерел адміністративного права, насамперед, визначають вплив та значення зовнішнього виразу норм адміністративного права на врегулювання суспільних відносин у відповідній сфері. Пропонуємо виділити такі функції джерел адміністративного права: регулятивну, охоронну, відновлювальну, пізнавальну (гносеологічну), виховну, ідеологічну, політичну та функцію вирішення правових конфліктів.

Здійснюючи регулюючий вплив на діяльність та поведінку суб'єктів суспільних відносин, джерела права забезпечують їхнє упорядкування, узгодження [241, с. 121]. Звідси випливає регулятивна функція джерел адміністративного права. За допомогою норм права, які містяться в джерелах адміністративного права, визначаються права, свободи та обов'язки учасників адміністративних правовідносин, закріплюється правовий статус суб'єктів адміністративного права, визначаються функції, завдання та повноваження органів публічної адміністрації тощо, наприклад, повноваження Кабінету Міністрів України визначаються в ст. 116 Конституції України. Отже, регулятивна функція є однією із найважливіших функцій джерел адміністративного права, що виявляється в об'єктивації загальнообов'язкових правил поведінки, що санкціонуються державою, чим здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права.

Регулятивна функція джерел адміністративного права полягає також у тому, що за допомогою врегулювання суспільних відносин встановлюються відповідні юридичні норми, які об'єктивуються в нормативних актах, нормативних договорах тощо. Отже, основне призначення регулятивної функції полягає в тому, щоби встановити і формалізувати такі юридичні норми, відокремити їх від інших соціальних норм.

Виділяють два різновиди регулятивної функції: регулятивна статична й регулятивна динамічна [48, с. 65–66]. Якщо в першому випадку маємо закріплення стану чи положення суб'єктів права у відношенні один до одного, наприклад, суб'єктивні публічні права громадян у відносинах з органами публічної адміністрації, то регулятивна динамічна функція джерел адміністративного права врегульовує поведінку суб'єктів права, їх діяльність, наприклад, процедура розгляду органами публічної адміністрації скарги громадян, порядок укладення адміністративного договору. Загалом регулятивна функція джерел адміністративного права може поглинути й інші функції адміністративного права, які виділяються науковцями. Й організаційна, і

процедурна, і процесуальна, якщо продовжувати логіку виділення нових функцій, цілком можуть вміститись у регулятивній функції, яка визначає й порядок організації органів публічної адміністрації й об'єктивує процедурні, процесуальні та матеріальні норми адміністративного права.

Охоронна функція джерел адміністративного права полягає у фіксації правових норм, що мають на меті охороняти суспільні відносини. Зокрема, ст. 1 КУпАП визначає, що «охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку...» є завданням цього кодексу [142]. За порушення приписів цього джерела права особа може притягуватися до адміністративної відповідальності.

Відновлювальна функція джерел адміністративного права полягає в закріпленні правового механізму відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень, який може здійснюватися як у позасудовому (насамперед через адміністративне оскарження), так і в судовому порядку (адміністративне судочинство). Зокрема, ст. 5 КАС України визначає способи судового захисту в адміністративному судочинстві, що включає вимогу стягнення з відповідача коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю [141].

Пізнавальна (гносеологічна) функція джерел адміністративного права характеризується тим, що за допомогою різноманітних джерел адміністративного права можемо вивчити адміністративне право, віднайти необхідні правові норми, що містяться (об'єктивуються) у відповідних нормативно-правових приписах. Ця функція є досить важливою, адже, як уже відзначалось, під джерелами права початково розуміли саме джерело пізнання про право.

Виховна функція джерел адміністративного права полягає у їх здатності впливати на правосвідомість громадян, формувати відповідну правову культуру, переконувати в необхідності дотримуватись адміністративно-

правових норм. За допомогою джерел права формуються уявлення про міру дозволеної поведінки та розуміння, що за порушення відповідних правових норм будуть наставати негативні санкції, що забезпечуються державним примусом. За допомогою джерел адміністративного права може формуватися правомірна поведінка суб'єктів відповідних відносин.

Ідеологічна функція джерел адміністративного права є пов'язаною із виховною функцією, проте характеризує не лише вплив на правосвідомість, правову культуру громадян, але й формує в них ставлення, позицію, переконання до тих чи інших явищ. За допомогою джерел права держава може реалізувати свою ідеологію та поширювати її серед своїх громадян. Наприклад, у постанові Конституційного Суду РФ у справі щодо застосування рішень ЄСПЛ на території РФ від 14 липня 2015 року зафіксовано пріоритетність та верховенство Конституції РФ перед Конвенцією 1950 р. та практикою ЄСПЛ. Як зазначається, у разі якщо практика Європейського суду буде суперечити Конституції РФ, то «Росія буде змушена відмовитися від буквального слідування рішень Страсбурзького Суду» [339]. Цим Росія створила певною мірою запобіжник щодо вибіркового виконання рішень ЄСПЛ, що надасть їй можливість ігнорувати рішення ЄСПЛ, які суперечитимуть інтересам РФ, що особливо актуально в умовах окупації нею частини території України.

Політична функція джерел адміністративного права проявляється в тому, що такі джерела містять положення про політичний лад та устрій держави, визначають та створюють правові передумови для формування державної політики в різноманітних сферах.

Вирішення правових конфліктів [48, с. 67] як функція джерел адміністративного права може проявлятися, наприклад, у встановленні в адміністративному судочинстві порядку вирішення міжкомпетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень, наприклад, п. 3 ч. 1 ст. 19 КАС України визначає, що «юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень» [141]. За суб'єктним

складом виділяють такі види міжкомпетенційних спорів: спори між органами державної влади та органами (посадовими особами) місцевого самоврядування; спори між органами місцевого самоврядування; спори між органами чи посадовими особами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення; спори між іншими суб'єктами владних повноважень [478, с. 72]. Найчастіше компетенційні спори виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, зокрема щодо здійснення делегованих повноважень [221, с. 136].

Отже, функції джерел адміністративного права визначаються як основні напрями їхнього впливу на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації, здійснення публічного управління, що виражаються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Узагальнюючи вищенаведені функції джерел адміністративного права, пропонуємо виокремити їх у дві основні групи: первинні та похідні. Первинні функції джерел права виконуються ними безпосередньо, наприклад, пізнавальна, виховна, ідеологічна функція, натомість похідні функції виконуються ними опосередковано через функції адміністративно-правових норм, що об'єктивуються у відповідних джерелах. Так, охоронну та регулятивну функції ці джерела виконують за рахунок тих правових норм, які вміщуються в приписах адміністративного законодавства.

Висновки до розділу 1

1. Дослідження різноманітних підходів до визначення поняття «джерела адміністративного права» надало змогу сформулювати власне визначення цього поняття, під яким розуміємо сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють адміністративно-правову норму, зупиняють чи припиняють її дію.

Джерела адміністративного права безпосередньо пов'язані із його формами, які є способом зовнішнього закріплення та вираження

адміністративно-правових норм. Плюралізм розуміння терміна «джерело права» зумовлює існування різних підходів до його співвідношення із «формою права». З-поміж дослідників адміністративного права термін «джерело права» переважно розглядається у формально-юридичному значенні. Основний акцент робиться на позитивному праві, що встановлюється чи санкціонується державою, а тому й формою права є об'єктивація відповідних правових норм, якими держава врегульовує суспільні відносини.

Застосування джерел права судами відображає важливу роль і завдання судової гілки державної влади при вирішенні конкретної судової справи. Запропоновано розуміння «судового застосування» як діяльності суду щодо вирішення конкретних судових справ на підставі нормативних приписів, що містяться в джерелах права, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення. Термін «джерела адміністративного права в судовому застосуванні» розглядаємо як сукупність загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, які використовує суд при розгляді та вирішенні конкретної справи та ухваленні відповідного судового рішення. А «застосування джерел адміністративного права в судочинстві» полягає в діяльності суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення.

2. Усі джерела адміністративного права взаємодіють між собою, утворюючи відповідну систему. Під «системою джерел адміністративного права» розуміємо сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини.

Класифікація джерел адміністративного права, що здійснюється за різними критеріями, надає можливість зрозуміти їхню сутність, виявити взаємодію між його елементами, їхні системоутворюючі зв'язки. Тому систему

джерел адміністративного права розглядаємо не лише як сукупність адміністративно-правових приписів, що об'єктивуються в різних формах виразу, але й як взаємозв'язки між ними, тобто взаємодію елементів такої системи.

3. Функції джерел адміністративного права визначаються як основні напрями їх впливу на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації, здійснення публічного управління, що виражаються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Джерела права відіграють важливу роль для адміністративного права, позаяк у них містяться правові норми цієї галузі, що спрямовані на регулювання та охорону відповідних суспільних відносин. Вони дають змогу виявити та пізнати норми права, впливають на правову свідомість, правову культуру, формують усталене та ціннісне уявлення про ті чи інші явища в суспільстві, є основою для формування та реалізації державної політики в різноманітних сферах. Функції джерел адміністративного права можемо виділити у дві основні групи: первинні та похідні. Первинні функції, як-от: пізнавальна, виховна, ідеологічна, політична функції джерел адміністративного права виконуються ними безпосередньо. Натомість охоронна та регулятивна функції джерел адміністративного права, як похідні, опосередковуються через функції норм адміністративного права.

РОЗДІЛ 2

СУДОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ОСНОВНИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

2.1 Місце та значення Конституції України в системі джерел адміністративного права

Серед усіх джерел адміністративного права основну роль у врегулюванні суспільних відносин в Україні відіграють нормативно-правові акти. Саме застосування нормативно-правових актів є основним завданням судів при розгляді та вирішенні судових справ. Нормативно-правові акти як джерела адміністративного права мають надзвичайно важливе значення, оскільки саме ними визначається правовий статус органів публічної адміністрації, здійснюється врегулювання суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права. Крім того, органи публічної адміністрації уповноважені приймати в межах своєї компетенції відповідні акти щодо врегулювання суспільних відносин.

Нормативно-правовий акт являє собою письмовий акт загальнообов'язкового характеру компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів із метою врегулювання суспільних відносин. Нормативне визначення нормативно-правового акта можемо віднайти у п. 18 ч. 1 ст. 4 КАС України, де закріплено, що ним є «акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин, і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування» [141]. Запропоноване визначення досить повно визначає особливості нормативно-правових актів як джерел права та вказує на їхні основні ознаки та властивості.

Усі нормативно-правові акти за юридичною силою поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Такий поділ має важливе значення для

з'ясування місця джерел права у відповідній системі. Отже, важливо детально охарактеризувати всі різновиди нормативно-правових актів, їхні ознаки, взаємозв'язок та співвідношення з іншими джерелами права. Вважаємо, що таке дослідження матиме прикладний характер, якщо його провести через призму застосування різноманітних нормативно-правових актів судами при вирішенні адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення. Це надасть змогу здійснити не лише теоретичне узагальнення та сформулювати висновки теоретичного характеру, але і зрозуміти проблеми та потреби практики, а також запропонувати шляхи їх вирішення.

Нормативно-правові акти, як основні джерела адміністративного права в Україні, ухвалюються відповідними компетентними суб'єктами, у яких об'єктивуються норми права, зокрема й адміністративно-правові. Нормативні акти можуть класифікуватися за різними критеріями, однак найголовнішим із них, як уже було зазначено, є юридична сила, відповідно до якої вони поділяються на закони та підзаконні нормативно-правові акти. Найважливіше місце в ієрархії законів займає Конституція України, що зумовлює необхідність дослідження її ролі та значення як джерела адміністративного права.

Конституція, як основний закон держави, є фундаментом усієї правової системи. Варто зазначити, що Конституція є основним джерелом права не лише в країнах континентальної правової системи (сім'ї), але й у деяких державах англосаксонської (США, Австралія, Нова Зеландія) та інших правових систем. Безумовно, Конституція є основним документом держави, що відображає її конституційний лад, основи організації та діяльності органів державної влади й управління, визначає основні права та обов'язки людини та держави. Саме Конституція є тим дороговказом, який визначає основні завдання та функції органів публічної адміністрації. Водночас важливо з'ясувати місце Конституції, вплив і взаємозв'язок з іншими джерелами адміністративного права.

Конституція розуміється як базовий закон держави, нормативно-правовий акт або група нормативно-правових актів, що мають найвищу юридичну силу і врегульовують основні засади суспільного та державного ладу, права, свободи

та обов'язки людини і громадянина, систему органів держави, засади виборчої системи тощо. Проте цей термін вживається також в інших значеннях, зокрема як сукупність правових норм, правових прецедентів і правових звичаїв та інших зовнішніх форм (джерел) права, коли Конституція ототожнюється із конституційним правом як галуззю права. Також під конституцією розуміють правовий порядок організації та здійснення державної влади. Іноді таке тлумачення пов'язують із так званою фактичною конституцією, тобто реальним порядком організації та здійснення державної влади, фактичними відносинами держави та особи. А в науці конституційного права вона може розглядатися ще як система обмежень державної влади, встановлена через проголошення та гарантування прав і свобод людини та громадянина [395, с. 299].

Досить часто представники конституційного права стверджують, що всі норми Конституції є джерелом саме конституційного права як галузі права [185, с. 51]. Поряд із цим варто зауважити, що Конституція є джерелом не лише конституційного права, але й усіх інших галузей права, оскільки закладає основи правового регулювання держави загалом. Водночас одні й ті ж норми Конституції можуть бути джерелом права для декількох галузей. Це підтверджується і в працях деяких вітчизняних конституціоналістів, зокрема О. В. Оніщенко вказує, що «регулятивна дія переважної більшості конституційних положень проявляється повною мірою тільки в єдиному комплексі з іншими нормами, закріпленими в поточному законодавстві. Конституційні норми зазвичай реалізуються не ізольовано, а в поєднанні, багатоступенево, тому виникає складне переплетення конституційних та інших правовідносин» [234, с. 13]. Хоча трапляються думки, що Конституція взагалі «не містить безпосередніх норм адміністративного права» [507, с. 39]. Однак із цим важко погодитись, адже багато правових приписів Конституції України врегульовують відносини, що є предметом адміністративного права, а тому належать до джерел адміністративного права.

Виокремлення суто адміністративних норм у Конституції України є досить складним завданням, зважаючи на наявні взаємозв'язки між численними

галузями національного права. О. П. Коренєв із цього приводу зазначив, що з погляду діалектичної логіки жодна правова норма, у тому числі й норма адміністративного права, не застосовується і взагалі не може існувати ізольовано від інших правових норм [169, с. 36–44]. Ще більше це стосується норм Конституції України, де такий взаємозв'язок можна спостерігати чи не найкраще. У цьому контексті також варто згадати працю Ф. Вернера, у назві якої він визначив «адміністративне право як конкретизоване конституційне право» [589, с. 83–100]; [559, с. 233]. У цьому твердженні є певний сенс, наприклад, визначене в статті 39 Конституції України право збиратись мирно, без зброї і проводити мітинги, походи й демонстрації може реалізуватися лише через відповідний порядок та процедури, визначені джерелами адміністративного права. Тож виникає питання чи можемо до джерел адміністративного права віднести й норму, що визначає конституційне право на мирні збори. Вважаємо, що для відповіді на це питання варто підкреслити, що норми адміністративного права, які містяться у відповідних джерелах, врегульовують суспільні відносини у сфері організації та діяльності публічної адміністрації, у тому числі врегулювання питань взаємодії осіб приватного права та органів публічної адміністрації. Тому, на наше переконання, положення Конституції, що визначають права і свободи громадян у сфері взаємодії з публічною адміністрацією, треба вважати також джерелами адміністративного права.

Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко є прихильниками широкого підходу до визначення норм Конституції як джерел адміністративного права, зазначивши, що «аналіз положень Конституції України засвідчує, що всі її розділи тією чи іншою мірою є, по-перше, основою для формування норм адміністративного права, по-друге, правилами, якими у своїй діяльності мають безпосередньо керуватися суб'єкти публічної адміністрації» [205, с. 91]. Така позиція, безумовно, заслуговує на увагу, хоча не в усіх розділах Конституції України можемо віднайти зв'язок з адміністративним правом, наприклад, розділи Конституції про Верховну Раду України, правосуддя, Конституційний Суд

України тощо.

Конституція України, прийнята на 5-ій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., займає найвище місце в системі джерел адміністративного права за її юридичною силою. Так, ч. 1 ст. 8 Конституції України визначає: «Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні відповідати їй» [166]. При цьому Конституція має пріоритет не лише щодо інших нормативно-правових актів, але й усіх інших джерел права загалом. Так, ч. 2 ст. 9 Конституції України визначає, що укладення міжнародних договорів, що суперечать Конституції можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції. Те саме стосується й судових рішень та інших джерел права, що не можуть суперечити Конституції України. Тож формулювання ст. 8 Конституції варто розширити й не звужувати лише щодо одного виду джерел права – нормативно-правових актів.

Конституція України як джерело адміністративного права характеризується наступними основними властивостями:

– має найвищу юридичну силу серед усіх нормативно-правових актів та відзначається верховенством щодо інших джерел права, які не мають суперечити Конституції України. Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції, у її межах та для її виконання;

– виражає суверенну волю Українського народу, який, на думку Конституційного Суду України, «тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття. Це підтверджується пунктом 1 статті 85 Конституції України, яка не передбачає права Верховної Ради України на прийняття Конституції України, а також статтею 156 Конституції України, згідно з якою законопроект про внесення змін до розділів, які встановлюють засади конституційного ладу в Україні, після його прийняття у Верховній Раді України має затверджуватися всеукраїнським референдумом» [426]. Отже, це також розкриває особливу природу Конституції України;

– має підвищений ступінь стабільності, що передбачає, що зміни та доповнення до Конституції вносяться в окремому порядку, передбаченому

розділом XIII Конституції України. Таким правом український парламент скористався вже понад п'ять разів;

- норми Конституції є основою для формування всіх інших правових норм, зокрема й адміністративних;

- визначає найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією тощо;

- норми Конституції є нормами прямої дії, які на думку О. В. Оніщенко, здійснюються у двох формах: безпосередній і опосередкованій. «Віднесення опосередкованої дії Конституції України до різновиду її прямої дії дає змогу не ставити можливість застосування норм Конституції в залежність від того, деталізовані вони в чинному законодавстві чи ні; підвищує авторитет Конституції в правотворчій і правозастосовній діяльності» [234, с. 6]. Це означає, що суди, органи публічної адміністрації та інші суб'єкти правозастосування можуть безпосередньо застосовувати і використовувати у своїй діяльності норми Конституції, посилаючись на них, ухвалюючи відповідні рішення;

- закріплює загальні принципи адміністративного права, надаючи їм юридичну форму вираження.

У літературі є різноманітні підходи до класифікації групи адміністративно-правових норм, що містяться в Конституції, зокрема пропонується виділяти норми, які: закріплюють права приватних осіб; визначають обов'язки приватних осіб у сфері публічного адміністрування; встановлюють обов'язки суб'єктів публічної адміністрації; визначають організаційну побудову органів публічної влади; закріплюють повноваження суб'єктів публічної адміністрації [205, с. 92]. Проте ці блоки, на нашу думку, не охоплюють усі адміністративно-правові норми, що закріплені в Конституції, а деякі, наприклад, положення, що визначають організаційну побудову органів публічної влади, є широко визначеними, оскільки положення, що визначають організаційну побудову органів законодавчої чи судової влади навряд чи

можемо віднести до джерел адміністративного права. О. В. Константиї виділяє три групи прав громадян, які «визначають їх статус у сфері державного управління»: права, пов'язані з участю громадян в управлінні державними справами та соціально-політичною діяльністю; права, реалізація яких передбачає сприяння та допомогу з боку державних органів і права, спрямовані на захист прав громадян (ст. 55, 56, 59) [162, с. 63–64]. Проте дискусійним є віднесення до адміністративних норм положення Конституції щодо звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який не відноситься, на нашу думку, до органів публічної адміністрації, положення про звернення до міжнародних судових установ чи міжнародних організацій, членом яких є Україна, а також право на правову допомогу. Ці норми тісно переплітаються з адміністративно-правовими, проте навряд чи їх можемо віднести до, власне, норм адміністративного права.

Адміністративно-правові норми можемо віднайти в розділах 1, 2, 4–6, 9–11, 15 Конституції України. Варто зауважити, що найбільше їх зосереджено в розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади». Отже, для найкращого розуміння та застосування всі адміністративно-правові норми варто класифікувати за предметом їх правового регулювання. За цим підходом можемо виділити положення Конституції, які закріплюють:

- права, свободи та обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування;
- основи організації та функціонування органів публічної адміністрації;
- порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації;
- адміністративно-територіальний устрій України.

Права та обов'язки людини і громадянина нами визначено як першу групу та окремим блоком положень Конституції, що зумовлено необхідністю переосмислити суть та роль адміністративного права із суто управлінського права, яке врегульовує суспільні відносини у сфері «державного управління», на «людиноцентристське право», завданням якого є захист прав, свобод та

законних інтересів фізичних та юридичних осіб приватного права, адже «сама ідея служіння народу проходить «червоною ниткою» в адміністративному праві багатьох країн» [540, с. 9]. Тож інтереси Українського народу та окремих громадян повинні стати пріоритетом перед інтересами управлінських органів.

Усі права, свободи та обов'язки людини і громадянина щодо їхніх взаємовідносин із публічною адміністрацією, закріплені в другому розділі Конституції України, відносимо до джерел адміністративного права (див. рис. 2.1.).

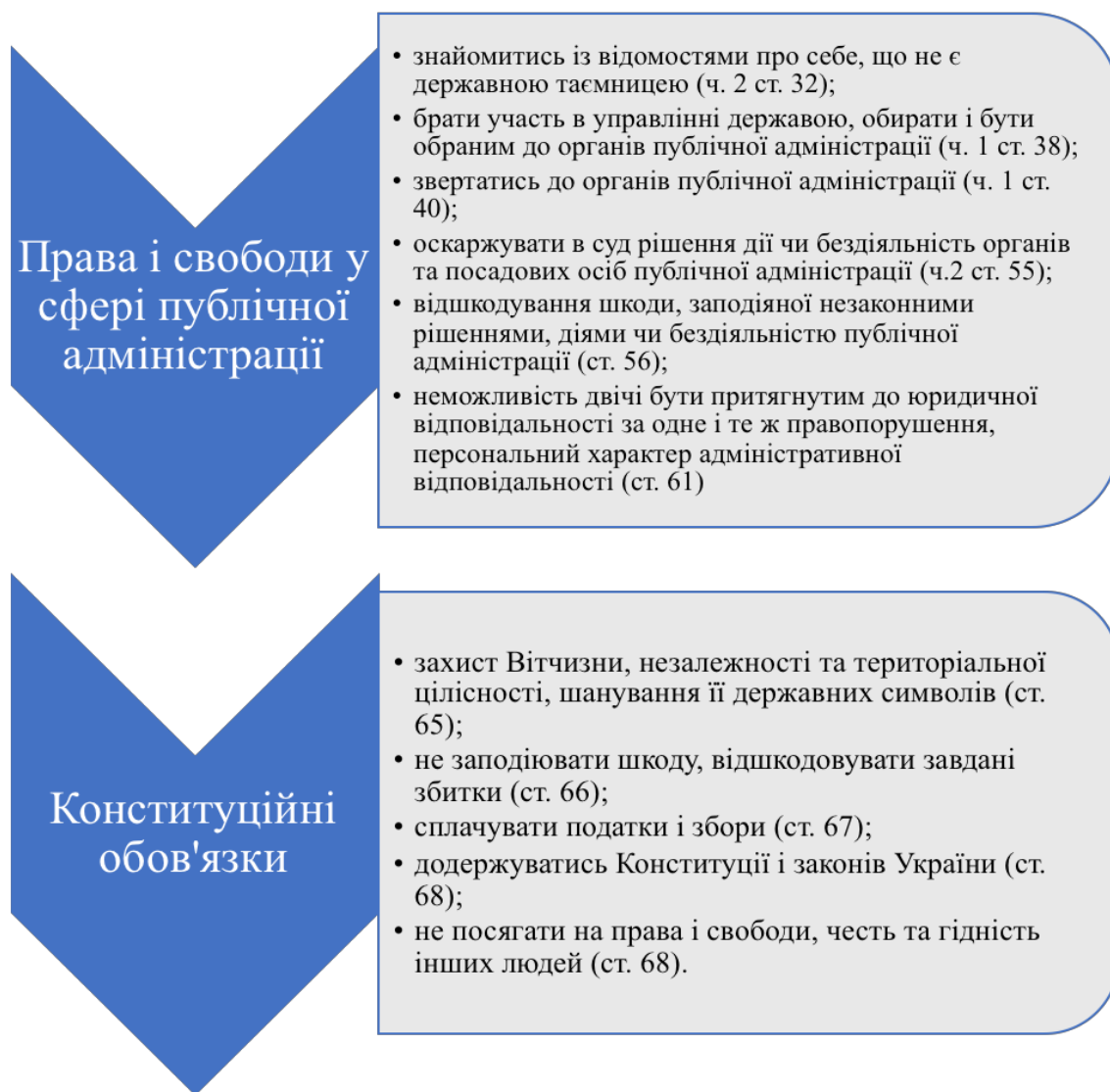


Рис. 2.1. Перший блок приписів, що визначають права, свободи та обов'язки осіб приватного права у сфері публічної адміністрації (складено

автором).

Згідно із широким підходом, відповідно до якого адміністративним правом є конкретизоване конституційне право, до цієї групи можемо віднести фактично будь-яке право, закріплене Конституцією України. Адже всі права людини так чи інакше реалізуються за допомогою органів публічної адміністрації, які мають здійснювати охорону та захист цих прав, сприяти їх реалізації. Наприклад, право на притулок, закріплене ч. 2 ст. 26 Конституції України, можна реалізувати лише після звернення до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, із заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту. Проте така позиція не позбавлена дискусійності.

До конституційних обов'язків громадян віднесено захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів (ст. 65); не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодувати завдані збитки (ст. 66); сплачувати податки і збори в порядку й розмірах, встановлених законом (ст. 67); неухильно додержуватися Конституції та законів України (ст. 68); не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (ст. 68) [166]. За невиконання вищезазначених обов'язків особа може притягатися до юридичної відповідальності, зокрема й адміністративної.

Друга група норм адміністративного права, що знаходять своє закріплення в Конституції України, визначає основи організації та функціонування органів публічної адміністрації (див. додаток Б). Тут необхідно виділити, насамперед, розділ VI Конституції, присвячений Кабінету Міністрів України та іншим органам виконавчої влади. Сюди відносимо не лише органи державної виконавчої влади, але й виконавчі органи місцевого самоврядування [540, с. 10], виконавчі органи Автономної Республіки Крим, які також дістали законодавче закріплення в нормативних приписах Конституції.

До третього блоку нормативних приписів Конституції України, які

можемо віднести до джерел адміністративного права, необхідно виділити положення інших розділів Конституції щодо впливу на порядок формування та діяльності органів виконавчої влади, контролю за їх діяльністю тощо (див. додаток В).

Окремим блоком нормативно-правових приписів Конституції, що є джерелами адміністративного права України виділено приписи, що визначають адміністративно-територіальний устрій України (див. рис. 2.2.).

Приписи, що визначають адміністративно-територіальний поділ України	повноваження Верховної Ради України щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29 ч. 1 ст. 85)
	визначення виключно законами територіального устрою України(п. 12 ч. 1 ст. 92);
	засади територіального устрою України (ст. 132);
	систему адміністративно-територіального устрою України (ст. 133).

Рис. 2.2. Четвертий блок конституційних приписів у сфері адміністративно-територіального поділу України (складено автором).

Вважаємо, що вони належать до предмета адміністративного права, хоча не завжди включені до відповідних навчальних підручників чи посібників, хоча є і винятки [205, с. 220–230]. Адміністративно-територіальний устрій України складають адміністративно-територіальні одиниці, що є «просторовою основою для організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування» [424]. Цю групу складають приписи, що відображено на рис 2.2.

Насамкінець, необхідно зазначити, що адміністративно-правові норми можемо віднайти й у розділі XV «Перехідні положення» Конституції України, зокрема у п. 5, що стосується порядку формування Кабінету Міністрів України та у п. 7, що визначає правовий статус голів місцевих державних адміністрацій після набуття чинності Конституцією України та питання складення ними повноважень голів місцевих рад після проведення відповідних виборів. Однак ці положення вже фактично були реалізованими й на сьогодні втратили своє регулятивне значення, оскільки вичерпали себе.

Проведений аналіз дав змогу повно й комплексно дослідити і виокремити в чотири групи приписи Конституції, що виступають джерелами адміністративного права України. Це, так само, спрощує їхнє пізнання та дослідження.

Норми Конституції України є нормами прямої дії, які суди безпосередньо застосовують при розгляді та вирішенні судових справ. При цьому дискусійною є думка, що «пряма дія конституційних норм означає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи мають безпосередньо застосовувати положення Конституції за наявності прогалин у праві або ж у випадку суперечності між нормами Конституції та закону» [436, с. 232]. Тобто, пряма дія норм Конституції дозволяє всім суб'єктам правозастосування безпосередньо посилатися на її положення незалежно від наявності прогалин у праві чи правових колізій.

Можливість безпосереднього застосування норм Конституції України знаходимо і в ч. 4 ст. 7 КАС України, яка визначає, що у випадку, якщо суд дійде висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, то він застосовує норми Конституції як норми прямої дії. Це також має наслідком звернення до Верховного Суду щодо вирішення питання про внесення до Конституційного Суду України подання з приводу конституційності такого акта. Водночас це не означає, що суди загальної юрисдикції отримали повноваження конституційної юстиції, адже лише Конституційний Суд України може визнати закон чи інший акт

неконституційним. Натомість загальні суди можуть не застосовувати «дефектний» акт, щоб оперативно вирішувати справи, а не зупиняти провадження на чималий період, як це було раніше, до внесення змін у процесуальні кодекси у 2017 році.

Судова практика підтверджує пряме застосування норм Конституції України як джерела права. Наприклад, у справі за позовом до Кабінету Міністрів України про визнання дій протиправними щодо призначення ОСОБА_2 першим заступником Міністра внутрішніх справ України, покладення на нього виконання обов'язків Міністра внутрішніх справ та скасування розпорядження КМУ «Про призначення ОСОБА_2 першим заступником Міністра внутрішніх справ та покладення виконання обов'язків Міністра внутрішніх справ на ОСОБА_2» суд послався на статтю 117 Конституції України, яка визначає, що Кабінет Міністрів України в межах своєї компетенції видає постанови й розпорядження, які є обов'язковими до виконання [297].

Водночас суди не обмежуються лише посиланням чи цитуванням відповідних статей Конституції України, але й роблять правові висновки на підставі їхнього аналізу, зокрема, Вищий адміністративний суд України в постанові від 06 липня 2016 року вказав, що «системний аналіз наведених правових норм Конституції України» щодо можливості зупинення актів Кабінету Міністрів України дозволив дійти висновку, що зобов'язання Президента України здійснювати певні повноваження в судовому порядку суперечать принципам здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову [272]. Судова практика підтверджує роль Конституції як джерела, що має найвищу юридичну силу, переважне застосування і пряму дію. З огляду на те, що в адміністративних справах однією зі сторін є суб'єкт владних повноважень, правовий статус якого визначається, насамперед, нормами Конституції України, вони мають пріоритет у судовому правозастосуванні.

Безпосереднє застосування положень Конституції реалізується судом

також при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, 25.05.2015 року до Білоцерківського міськрайсуду Київської області надійшов адміністративний матеріал про вчинення ОСОБА_1 адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 172–20 КУпАП [267]. Однак суд дійшов висновку, що з огляду на всі вищевказані обставини, виходячи з положень ст. 61 Конституції України, відповідно до якої, юридична відповідальність має індивідуальний характер, керуючись верховенством права та презумпцією невинуватості, закріпленої в положеннях ст. 62 Конституції України, суд доходить висновку, що в матеріалах відсутні докази складу правопорушення, передбаченого ст. 172–20 КУпАП.

Отже, аналіз судової практики застосування джерел адміністративного права дає нам змогу дійти висновку, що суди застосовують Конституцію як основне джерело права, цитуючи її положення в мотивувальній частині судового рішення, а також приймають рішення на підставі аналізу положень Конституції, розуміння їхнього впливу на врегулювання суспільних відносин.

2.2 Закони України як джерела адміністративного права в правозастосовній діяльності суду

Закон, як різновид нормативно-правового акта, приймається безпосередньо Українським народом через законодавчий референдум або парламентом України – Верховною Радою України. Він має вищу юридичну силу та врегульовує найважливіші суспільні відносини. Серед усіх законів найвищу юридичну силу має Конституція України, що було предметом дослідження в попередньому підрозділі 2.1. дисертації. Однак Конституція України визначає лише найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації. Зокрема, у ч. 2 ст. 19 Конституції України зазначено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені як Конституцією, так і законами України [166]. Тобто деталізація суспільних

відносин здійснюється в законах України. Вони відіграють допоміжну та доповнюючу роль до Конституції України й також є важливим джерелом адміністративного права. Для ґрунтового аналізу та дослідження законів у системі джерел адміністративного права та особливостей їх судового застосування необхідно проаналізувати їх поняття, ознаки, провести їх класифікацію, з'ясувати співвідношення з іншими джерелами права.

Закон як джерело адміністративного права можемо визначити як письмовий акт, що ухвалюється Верховною Радою України, як єдиним органом законодавчої влади, або Українським народом безпосередньо через референдум, що врегульовує найважливіші адміністративно-правові відносини та містить адміністративно-правові норми, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами, на які він поширює свою дію.

Закони України як джерела адміністративного права характеризуються такими основними властивостями:

- мають вищу юридичну силу серед нормативно-правових актів, за винятком Конституції України. Усі закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції, у її межах та для її виконання. Відповідно підзаконні нормативно-правові акти не можуть підмінювати собою закони, врегульовувати суспільні відносини замість них або інакше, ніж визначено в законах держави, суперечити їм;

- виражають волю Українського народу безпосередньо або через представницький орган – Верховну Раду України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні згідно зі ст. 75 Конституції України;

- є основою, базою для прийняття підзаконних нормативно-правових актів;

- врегульовують найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини;

- приймаються у встановленому законодавством порядку, мають

визначену форму;

– є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів, на яких вони поширюють свою дію;

– охороняються та забезпечуються державою в тому числі через застосування заходів державного примусу для суб'єктів, що порушують приписи законів.

Поряд із цим для найкращого розуміння правової природи законів як джерел адміністративного права необхідно провести їх детальну класифікацію. Необхідно зауважити, що ні в теорії права, ані в теорії адміністративного права немає спільного підходу до класифікації законів та їх різновидів.

I. Основним критерієм для класифікації законів є їхня юридична сила. Існують різноманітні підходи до класифікації законів за цією властивістю. Наприклад, О. Ф. Скакун за юридичною силою всі закони поділяє на: конституцію, конституційні закони, які у свою чергу поділяються на органічні (названі, номінальні закони, необхідність прийняття яких прямо передбачено конституцією) та реформуючі закони (вносять зміни та доповнення до конституції), звичайні закони [443, с. 368–369]. Схожу позицію щодо визначення конституційного закону знаходимо в працях вітчизняних конституціоналістів [253, с. 12]. Варто згадати, що одним із перших термін «конституційний закон» у вітчизняний науковий обіг ввів Л. Юзьков, який вбачав у них гарантію реалізації конституційних положень [547, с. 12–15]. Л. А. Луць серед законів виділяє конституцію, конституційні закони, органічні закони, звичайні закони [187, с. 221]. До цього переліку автори навчального посібника «Загальна теорія держави і права» (2002), за загальною редакцією професора В. В. Копейчикова, додають ще кодекси [468, с. 195]. У підручнику «Загальна теорія держави і права» (2006 р.) за редакцією професора М. С. Кельмана, професора О. Г. Мурашина серед видів законів визначено конституційні закони (Конституція та закони, що вносять зміни, доповнення або конкретизують положення Основного Закону) та поточні закони. Водночас органічний закон ними розглядається як такий, що є внутрішньо узгодженим та

відзначається високим рівнем нормативних узагальнень і спрямований на комплексне врегулювання суспільних відносин [133, с. 232–234]. У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» (2004 р.) за редакцією професора В. Б. Авер'янова виділяються конституційні та звичайні закони [9, с. 142]. У підручнику «Загальне адміністративне право» (2015 р.) згадуються закони та інші кодифіковані акти як джерела адміністративного права. Серед таких інших кодифікованих актів називаються КУАП, Земельний кодекс, Митний кодекс [109, с. 108–109]. Проте кодекс і є, власне, законом, хоча й систематизованим. Отже, дискусійним є формулювання «інші кодифіковані акти» поряд із законами.

Потребує уваги також позиція щодо включення до класифікації законів за юридичною силою («ієрархічним статусом»), у якій, окрім Конституції, конституційних, органічних та звичайних законів, виділяють ще й надзвичайні закони [67, с. 61–62]. Видається, що такий закон не має відмінної юридичної сили від інших звичайних законів, а така класифікація має проводитися за іншим критерієм, зокрема часом дії такого закону чи особливим предметом правового регулювання.

У монографії «Джерела конституційного права України» (2010 р.), окрім конституційних та ординарних (звичайних) законів, виділено ще субститутні закони або «квазі-закони», до яких відносять декрети Кабінету Міністрів України, укази Президії Верховної Ради УРСР, що досі зберігають чинність [89, с. 192, 197]. Існування таких специфічних актів потребує їх глибокого дослідження та аналізу, що буде здійснений у межах цього розділу дисертації. Отже, можемо зробити висновок, що існують різні підходи до проведення класифікації законів (*див. табл. 2.1.*).

Таблиця 2.1.

Підходи до класифікації законів вітчизняними науковцями

Автор	Види законів за їх юридичною силою:
О. Ф. Скакун	конституція; конституційні закони: (органічні (названі, номінальні закони, необхідність прийняття яких прямо передбачено конституцією) та реформуючі закони; звичайні закони.
Л. А. Луць	конституція, конституційні закони, органічні закони, звичайні закони.
В. В. Копейчиков	конституція, конституційні закони, органічні закони, кодекси, звичайні закони.
М. С. Кельман, О. Г. Мурашин	конституційні закони (Конституція та закони, що вносять зміни, доповнення або конкретизують положення Основного Закону) та поточні закони
В. Б. Авер'янов	конституційні та звичайні закони.
В. В. Галуцько	конституція, конституційні, органічні, звичайні та надзвичайні закони.
Ю.С. Шемчушенко	конституційні, ординарні (звичайні) та субститутні закони або «квазі-закони».

Найкраще зрозуміти та розмежувати вищевказані різновиди законів допоможе тлумачний словник української мови (див. табл. 2.2.).

Таблиця 2.2.

Розмежування термінологічного значення різновидів законів

Органічний	Який лежить в самій природі кого-, чого-небудь. Який має риси, характер якоїсь структури, чого-небудь цілого; нерозривний.
Номінальний	Який тільки має яку-небудь назву, але не виконує своїх функцій, обов'язків і т. ін.
Конституційний	Стосується до конституції
Звичайний	Який нічим не виділяється серед інших, не має яких-небудь специфічних, визначних особливостей, якостей; простий.
Надзвичайний	Дуже сильний ступенем свого виявлення та не схожий на інші; винятковий. Непередбачений, викликаний певною необхідністю, спеціально призначений для чого-небудь; екстрений, позачерговий.
Квазі	Перша частина складних слів, що значенням відповідає прикметникам несправжній, уявний

Джерело: Словник української мови [446, с.203].

Необхідно констатувати, що оскільки законодавство України не містить жодних класифікацій законів чи інших нормативно-правових актів, то вони проводяться лише на теоретичному рівні. Хоча, наприклад, у ст. 72 Конституції Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. закріплено, що парламент ухвалює конституційні, органічні та звичайні (ординарні) закони [562]. Конституційні закони покликані вносити зміни та доповнення до Конституції. У той час як органічні врегульовують певне коло суспільних відносин, зокрема організацію та функціонування Уряду, організацію місцевого управління та питання автономії, процедуру створення спеціальних економічних зон та інші питання. З усіх інших питань у Молдові ухвалюються звичайні закони.

Аналіз різноманітних підходів до класифікації законів за їхньою юридичною силою дав змогу дійти висновку, що всі закони як джерела адміністративного права варто поділяти за юридичною силою на: Конституцію, конституційні закони та звичайні закони. Така класифікація дозволяє врахувати їхню юридичну природу, особливість прийняття, внесення змін та скасування таких законів, співвідношення з іншими нормативно-правовими актами та інші юридичні властивості закону. Конституція, яка вже була предметом нашого дослідження, має виокремлюватися з-поміж інших законів, оскільки має найвищу юридичну силу і є основою для прийняття всього законодавства в державі. Під конституційними законами, на нашу думку, необхідно розуміти закони, якими вносяться зміни та доповнення до Конституції, відповідно до особливої процедури, визначеної в розділі XIII Конституції України. Натомість, виділення в окрему групу законів, що регулюють та доповнюють «конституційну матерію», розвивають положення Конституції, на наше переконання, є, з практичної точки зору, недоцільним. Звичайно, ч. 1 ст. 92 Конституції України визначає питання, які можуть регулюватись виключно законами України, але всі вони мають однакову юридичну силу, а порядок їх прийняття, змін чи скасування є ідентичним як і для інших законів. Винятком із цього правила є лише закон, що встановлює опис державних символів та порядок їх використання, який ухвалюється не менш як двома третинами від конституційного складу Верховної Ради України (ч. 6 ст. 20 Конституції України). Тож важко погодитись із думкою, що «особливість органічних законів полягає в тому, що вони мають певний пріоритет над звичайними законами» [138, с. 102]. Вважаємо, що такого «певного» пріоритету з формально-юридичної точки зору не існує. Доцільність виокремлення органічних законів деякими дослідниками обумовлюється їхніми особливостями, до яких вони відносять: простішу процедуру прийняття порівняно з Конституцією, виокремлення та детальнішу регламентацію деяких інститутів права, що дозволяє ефективніше врегулювати відповідні правовідносини і зменшити обсяг Основного Закону, у якому закріплюються

лише основні положення, які потім конкретизуються в органічних законах [138, с. 98]. Проте ці ознаки можемо віднести й до інших законів і чіткої межі тут немає. Однак виділення органічних законів, які розширюють положення Конституції, має виключно теоретичну площину.

II. За строком дії:

- постійні – прийняті на невизначений період часу, якими є майже всі закони;

- тимчасові – закони, ухвалені на певний визначений законом період часу або до настання певної обставини, наприклад, Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 01.11.2016 року, який згідно ч. 1 ст. 7 цього Закону набув чинності з дня, наступного за днем його опублікування та діє до 31 грудня 2018 року включно;

- надзвичайні, які фактично є різновидом тимчасових законів та приймаються на особливий період надзвичайного, воєнного стану чи надзвичайної екологічної ситуації тощо. Прикладом такого закону можна назвати Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим» від 06 грудня 2005 року.

III. За предметом правового регулювання виділяємо закони, які визначають:

- права і свободи осіб приватного права у сфері публічного адміністрування, до яких можемо віднести КАС України, Закон України «Про звернення громадян» та інші;

- правові основи організації та функціонування органів публічної адміністрації в Україні, наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», Закон України «Про місцеві державні адміністрації» тощо;

- питання публічної служби в Україні, зокрема, Закон України «Про державну службу», Закон України «Про службу в органах місцевого

самоврядування»;

– адміністративно-правові режими, наприклад, Закон України «Про правовий режим надзвичайного стану», Закон України «Про правовий режим воєнного стану»;

– адміністративну відповідальність та провадження в справах про адміністративні правопорушення – КУпАП, Митний кодекс України та інші;

– адміністративно-правове регулювання у сфері економіки, адміністративно-політичній, соціально-культурній та інших сферах, що складають особливу частину адміністративного права. Це надзвичайно широке коло суспільних відносин із величезною кількістю законодавчих актів. Серед них можемо назвати Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності», Закон України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків», Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» та ін.

Безумовно, цей перелік не є вичерпним, що зумовлено багатогранністю адміністративно-правових відносин та великим обсягом законів, що їх врегульовують. У цьому контексті варто звернути увагу на класифікацію законів у РФ, яку провів Ю. О. Тихомиров через «адміністративно-правову призму». До них дослідник відносить: статутні закони, що визначають правовий статус органів виконавчої влади Федерації та її суб'єктів; загальнотематичні, що врегульовують управління в галузі економіки, культури та ін.; спеціальні закони адміністративно-правового змісту (Кодекс про адміністративні правопорушення); спеціальні закони про адміністративно-правові режими [477, с. 136]. Фактично маємо поділ законів за предметом їх правового регулювання, проте в такій класифікації немає згадки про закони, що врегульовують адміністративно-правовий статус суб'єктів приватного права та їхні взаємозв'язки з органами публічної адміністрації.

IV. За значенням у механізмі правового регулювання виділяють основні та допоміжні («оперативно-забезпечувальні») закони [443, с. 369–370]. Особливість оперативно-забезпечувальних законів полягає в тому, що вони не

врегулюють суспільні відносини, а лише вводять у дію інше джерело права (закон, міжнародний договір, указ Президента тощо). Наприклад, Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про часткову мобілізацію» від 15 січня 2015 року, Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції» від 17 липня 1997 року.

V. За територією дії закони можемо поділити на:

– загальнодержавні, що поширюють свою дію на всю територію України, наприклад, Закон України «Про адміністративні послуги», Закон України «Про державну службу» та більшість інших законів;

– закони, що врегулюють суспільні відносини на окремій території держави, наприклад, Закон України «Про спеціальну (вільну) економічну зону «Порто-франко» на території Одеського морського торговельного порту» від 23 березня 2000 року, що встановлює спеціальний правовий режим економічної діяльності на території, окресленій у Законі.

VI. За ступенем систематизації норм адміністративного права виділяємо:

– звичайні закони (Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

– кодифіковані закони (КАС України, КУпАП, Митний кодекс України тощо).

VII. За наповненням змістом та спрямованістю адміністративно-правових норм виділяємо закони:

– матеріальні, наприклад, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади»;

– процесуальні – КАС України, КУпАП (у частині розгляду справ про адміністративні правопорушення судами). Необхідно зауважити, що КАС України, крім норм процесуальних, містить також певні норми матеріального права, наприклад, у статті 4 КАС України міститься єдине законодавче визначення адміністративного договору, а за браком іншого правового

регулювання в цій сфері, воно не лише окреслює юрисдикцію адміністративних судів, але й дає уявлення про саму сутність адміністративного договору в матеріальному значенні;

– процедурні закони. У цій сфері можемо лише назвати законопроект «Про адміністративну процедуру», адже неспроможність законодавця ухвалити кодекс чи закон у цій сфері створює серйозну законодавчу прогалину щодо врегулювання діяльності органів публічної адміністрації. Хоча окремі положення щодо адміністративної процедури можемо знайти в Законі України «Про звернення громадян», Законі України «Про адміністративні послуги» та ін. Проблеми розмежування процесуальних та процедурних норм можуть виникати через неоднозначне ставлення адміністративістів до терміна «адміністративний процес», що зумовлено його тривалим використанням задовго до формування системи адміністративних судів в Україні. Цілком погоджуємось із пропозиціями щодо необхідності розмежування процесуальної діяльності судів та процедурної – органів публічної адміністрації [538, с. 185–191]; [151, с. 153–159]; [476, с. 12–19]. Водночас КУпАП, фактично, є актом, який поєднує як адміністративно-процесуальні, так і адміністративно-процедурні норми, що визначається залежно від суб'єкта, який розглядає та вирішує справи про адміністративні правопорушення.

VIII. За суб'єктами закони ухвалюються:

– Українським народом шляхом всеукраїнського референдуму (законодавчий референдум), хоча досі в Україні такі референдуми не проводились. Водночас згідно зі ст. 74 Конституції України такі референдуми не можуть проводитися щодо законопроектів із питань податків, бюджету та амністії;

– Верховною Радою України як єдиним органом законодавчої влади в Україні;

– іншими органами, яким делеговано відповідні законодавчі повноваження. Фактично йдеться про «акти публічної адміністрації, що прирівнюються до законів» [540, с. 31], наприклад, декрети Кабінету Міністрів

України.

Необхідно зазначити, що таке делегування законодавчих функцій розглядається, насамперед, як виняток із загального правила, що зумовлено практичною необхідністю. Таке делегування передбачено, наприклад, Конституцією Італії на «обмежений час та для виконання особливих завдань» можуть прийматися законодавчі декрети (ст. 76 Конституції Республіки Італія) [563]. Крім цього, стаття 77 цієї Конституції надає уряду (Раді Міністрів) можливість приймати декрети-закони за дорученням парламенту або ж із власної ініціативи, але в необхідних і невідкладних випадках [14, с. 129]. Водночас такий декрет уряду набуде юридичної сили лише після схвалення його парламентом.

Делегування законотворчих функцій уряду має місце і в інших країнах континентальної правової системи. Так, у Німеччині актами делегованого законодавства є нормативні постанови, що можуть ухвалюватися Федеральним урядом, федеральними міністрами й урядами земель (відповідно до ст. 80 Основного Закону ФРН). Конституція Франції уповноважує уряд ухвалювати ордонанси для виконання програми уряду, введення в дію положень проектів фінансових законів чи законів про фінансування соціального забезпечення, у разі, якщо парламент не ухвалить ці закони в установлені строки та в інших випадках, передбачених Конституцією Франції. В Іспанії уряд також, як і в Італії, може видавати тимчасові декрети-закони в надзвичайних та невідкладних випадках [52, с. 173–192]. Водночас у цих державах встановлено чіткі правила щодо введення в дію таких актів делегованого законодавства, порядок їх ухвалення тощо, з метою недопущення узурпації влади урядом і розглядається, загалом, як виняток із загального правила.

Ще ширшими повноваженнями щодо законодавчих актів наділений уряд Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Крім повноважень приймати акти делегованого законодавства [555, р. 731–740] щодо розширення правового регулювання суспільних відносин, він може також вносити зміни й доповнення до актів парламенту, застосовуючи так звану

«клаузулу Генріха VIII» [571]. Особливу роль виконавча влада і, насамперед міністри Уряду, набули через ухвалення британським парламентом Закону про законодавчу та регуляторну реформу від 2006 року [576]. Цей акт скасував стародавнє конституційне обмеження Сполученого Королівства щодо виконавчої влади на ухвалення та зміну законів без згоди або контролю з боку парламенту. Цей закон неоднозначно був сприйнятий суспільством і, навіть, дістав назву «Закон про скасування парламенту» [587].

О. В. Гайова для розмежування закону, як нормативно-правового акта органу законодавчої влади (народу) та нормативно-правового акта органу делегованої законотворчості непарламентських суб'єктів, який приймається за чітко визначеною конституцією процедурою та набуває юридичної сили після затвердження парламентом, пропонує для позначення останнього ввести термін «законодавчий акт» [64, с. 11]. Однак це може призвести до неоднакового розуміння цього терміна. Адже в Україні «законодавчий акт» переважно вживається для позначення акта органу законодавчої влади, що є синонімічним до терміна «закон». Часто законодавець під законодавчими актами розуміє сукупність законів. Наприклад, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності» від 17 січня 2017 року внесено зміни в низку законів, зокрема до КУпАП, Закону України «Про основи містобудування», Закону України «Про благоустрій населених пунктів», Закону України «Про фінансово-кредитні механізми й управління майном при будівництві житла та операціях із нерухомістю» та інші. Однак запропоноване розуміння законодавчого акта О. В. Гайовою, спричинить серйозну суперечність з існуючою практикою та усталеною термінологією.

Єдиним прикладом делегованої законотворчості в Україні є декрети Кабінету Міністрів України. Ці акти були вимушеним кроком делегування повноважень уряду в умовах інтенсивної перебудови економічної системи на засадах ринкової економіки. Для оперативного законодавчого регулювання багатьох сфер суспільних відносин Верховна Рада України ухвалила Закон

України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» від 18 листопада 1992 року [371]. Цим Законом було делеговано Кабінету Міністрів України законодавчі повноваження щодо відносин власності, підприємницької діяльності, соціального й культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики, кредитно-фінансової системи, оподаткування, державної політики оплати праці й ціноутворення до 21 травня 1993 року. Ці положення були відображені в доповненнях від 19 грудня 1992 року до Конституції (Основного Закону) УРСР 1978 року, що діяла на той момент. Так, стаття 97–1 цієї Конституції закріпила положення, що Верховна Рада України могла делегувати Кабінету Міністрів України видавати декрети для законодавчого регулювання окремих питань у виняткових випадках двома третинами голосів, а частиною другою цієї статті визначено, що декрети мають силу закону.

Правом ухвалювати декрети уряд скористався в період із 2 грудня 1992 року до 20 травня 1993, ухваливши 83 декрети [113]. З проаналізованих нами декретів Кабінету Міністрів України чинними на момент написання дисертаційного дослідження залишаються понад 20 декретів. Більшість із цих декретів втратили свою актуальність правового регулювання, проте деякі із них досі застосовуються й до них ще досі вносяться зміни й доповнення. Проте у зв'язку із тим, що Кабінет Міністрів України вже втратив повноваження у сфері правотворчості декретів, то питання їх чинності вирішуються Верховною Радою України.

Загалом необхідність ухвалення декретів була зумовлена гострою необхідністю оперативного правового регулювання суспільних відносин в умовах перебудови економічної системи та економічною кризою, інфляцією, що із цим супроводжувалась. Тогочасний віце-прем'єр України Юлій Іоффе у своїй книзі «Один на один із системою» зазначає: «Одні декрети змінювалися іншими, вони вносили поправки в діюче законодавство, а часом, навіть, зводили нанівець зусилля законодавців або суперечили вже ухваленим законам... І все ж поспішність із декретами була найсерйознішою помилкою»

[183, с. 61]. У зв'язку з цим законодавець більше не делегував своїх законотворчих повноважень уряду, а чинна Конституція України не містить норми, яка б санкціонувала таке делегування.

Попри це, як уже зазначалось, понад 20 декретів Кабінету Міністрів України й досі залишаються чинними та застосовуються судами при розгляді та вирішенні судових справ. Так, наприклад, суди при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення застосовують положення Декрету Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19 лютого 1993 року № 15–93, за порушення приписів якого особи притягаються до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 162 КУпАП [265]; [316].

Деякі декрети Кабінету Міністрів є актуальними й досі й застосовуються судами, зокрема декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21.01.1993 року щодо, наприклад, визначення державного мита, що справляється за видачу документів на право виїзду за кордон і про запрошення в Україну осіб з інших країн [288]. З проаналізованої нами практики судового правозастосування декретів Кабінету Міністрів України, видно, що суди правильно розуміють правову природу та юридичну силу таких актів, проте деякі декрети суперечать ст. 92 Конституції України, де встановлено перелік суспільних відносин, що можуть визначатися і встановлюватися виключно законами України. Хоча й декрети мають силу закону, однак за юридичною формою такими не є, що створює невідповідність Основному Закону України. Зокрема, згадуваний уже вище Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993 року [367] визначає деякі питання валютного регулювання та контролю, хоча п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України вказує, що виключно законами України встановлюються статус національної та іноземних валют на території України тощо. Однак варто провести перевірку відповідності чинних декретів Кабінету Міністрів України Конституції та при необхідності замінити їх на закони.

IX. Залежно від юридичної форми вираження закону виділяють:

- Конституцію;
- кодекс (КАС України, КУпАП, Митний кодекс України та інші);
- основи законодавства (Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від 14 січня 1998 року, Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19 листопада 1992 року;
- закон (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України»);
- акти делегованої законотворчості, зокрема, декрет Кабінету Міністрів України «Про об'єднання державних підприємств зв'язку» від 21 січня 1993 року.

Водночас важливо зауважити, що не всі вище перелічені закони є цілковито джерелами адміністративного права. Так, наприклад, Митний кодекс України, Основи законодавства України про охорону здоров'я та інші містять не лише норми адміністративного, але й інших галузей права. У певних випадках норми права можуть належати до різних галузей. Ю. П. Битяк відносить до джерел адміністративного права акти, що повністю складаються з адміністративно-правових норм або ж містять хоча б одну із них [6, с. 45].

Важливе значення в системі джерел адміністративного права займають кодифіковані акти. Кодекс є результатом систематизації нормативно-правових приписів, унаслідок якої наявні правові норми об'єднуються, групуються, між ними усувається невідповідність, створюються нові правові норми, заповнюються правові прогалини та усуваються правові колізії. Досить часто кодекси стають підставою обґрунтування виникнення нових галузей права, наприклад, лісове право, бюджетне право, адміністративно-процесуальне право тощо. Однак адміністративне право, як фундаментальна галузь вітчизняного права, врегульовує надзвичайно широке коло суспільних відносин. Однак варто погодитись із твердженням І. С. Гриценка, що в науковій літературі переважає думка про необхідність проведення часткової кодифікації адміністративного права, оскільки всі усвідомлюють, що створити «єдиний всеохоплюючий за своїм змістом Адміністративний кодекс неможливо та й недоцільно з огляду,

насамперед, на поліцентричність нормативної структури і високу рухомість окремих інститутів адміністративного права» [75, с. 83]. Водночас існує і протилежна точка зору щодо необхідності зібрати в єдиному законодавчому акті «права та обов'язки суб'єктів владних повноважень» [12]. Проте відповідно до КАС України суб'єктом владних повноважень є всі органи державної влади, місцевого самоврядування та інші суб'єкти, яким делеговано владні повноваження. Вважаємо, що об'єднати правовий статус, навіть, усіх органів виконавчої влади й місцевого самоврядування в єдиному документі буде складним завданням, не кажучи вже про всі органи держави. Однак кодифікувати варто лише окремі інститути або підгалузі адміністративного права, що визначається необхідністю правового регулювання в тій чи іншій сфері. Сьогодні гостро стоїть питання щодо прийняття нової редакції КУпАП, що відповідав би вимогам сучасного стану розвитку суспільних відносин. Важливим і нагальним завданням для держави залишається також ухвалення закону чи кодексу про адміністративну процедуру, що визначить порядок здійснення проваджень органами публічної адміністрації з розгляду адміністративних справ. Хоча необхідно зазначити, що робота над цим актом триває вже понад десять років.

Для позначення сукупності законів як джерел адміністративного права використовується термін «адміністративне законодавство». Однак його розуміння, як і «законодавства» загалом, є неоднозначним і суперечливим. Виділяють широкий та вузький підхід до визначення «законодавства». Якщо у вузькому розумінні законодавство охоплює закони (акти Верховної Ради України, що мають вищу юридичну силу), то в широкому розумінні законодавство визначається як сукупність усіх нормативно-правових актів [535, с. 499]. О. Ф. Скакун виділяє ще «серединне розуміння» [443, с. 312], що зумовлене правовою позицією Конституційного Суду України. Так, у рішенні Конституційного Суду України в 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 липня 1998 року № 12-рп/98 зазначено, що термін «законодавство», який вживається в ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, потрібно розуміти так, що ним охоплюються 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 й постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України й законів України [417]. Хоча це рішення стосується сфери трудового права, але має вагомий вплив і на адміністративне право, де велике значення в правозастосуванні мають не лише закони, а й підзаконні нормативно-правові акти на відміну від, наприклад, кримінального права. Однак таке «серединне» розуміння залишає більше питань, ніж відповідей, адже чіткого критерію виділення деяких правових актів у категорію «законодавство» не наводиться. Як зазначає в окремій думці суддя Конституційного Суду України М. Д. Савенко «своїм Рішенням Суд не тільки не зняв непорозуміння в застосуванні терміна «законодавство», а, навпаки, ускладнив його. Визнавши, що терміном «законодавство» в частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України охоплюються, крім законів України, чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, також і постанови Верховної Ради України, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України дав звужене тлумачення цього терміна порівняно з практикою його застосування» [231].

Водночас Конституційний суд України констатує, що термін «законодавство» досить широко використовується в правовій системі переважно в значенні як сукупності законів та інших нормативно-правових актів, які регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Зокрема така позиція висловлюється й у науковій та навчальній літературі, коли джерела права фактично ототожнюються із

широким розумінням законодавства [443, с. 312]. Вважаємо такий підхід є не зовсім вірним, адже законодавство не може охоплювати правовий прецедент, правовий звичай, правову доктрину тощо.

Іншою проблемою, що впливає із вищезгаданого Рішення Конституційного Суду України є те, що ним здійснено офіційне тлумачення терміна «законодавство» в контексті частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України. Унаслідок цього виникає питання щодо його використання в інших галузях права.

Запропонований підхід до тлумачення терміна «законодавство» знаходимо й у навчальній та науковій літературі з адміністративного права. Так, в академічному підручнику з адміністративного права (2004 р.), за редакцією професора В. Б. Авер'янова, під адміністративним законодавством розуміється «система нормативно-правових актів, у яких містяться найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми» [9, с. 147]. Важливість і загальність норм визначається залежно від суб'єкта правотворчості, адже в підручнику пропонується відносити до адміністративного законодавства лише акти Верховної Ради України, Президента України й Кабінету Міністрів України, які поширюються на всю територію України. Щодо актів центральних органів виконавчої влади, то пропонується їх відносити лише тоді, коли вони визначають права й обов'язки громадян і підлягають державній реєстрації. Однак межі такого поділу є досить умовними, адже не зазначається чи всі акти Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України мають відноситись до «законодавства». Вважаємо, що такий підхід створює чимало проблем при їх розмежуванні, наприклад, не всі акти Кабінету Міністрів України відносяться до нормативних. Згідно з ч. 3 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» акти Кабінету Міністрів України з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань видаються у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України, а тому такі розпорядження, хоча й мають загальний характер, але водночас не можуть бути нормативними, з огляду на що їх віднесення до «законодавства» виглядає сумнівним. Окрім

того, всупереч приписам ч. 3 ст. 177 Конституції України, яка визначає, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом, така державна реєстрація актів Кабінету Міністрів України взагалі не здійснюється. А реєстрація нормативно-правових актів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здійснюється відповідно до Указу Президента України від 03 жовтня 1992 року № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» [350] та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731 [256], адже закону, який би врегулював це питання досі не ухвалено.

Унаслідок неоднакового розуміння терміна «законодавство» може виникнути плутанина та проблеми в правозастосуванні, у тому числі й судовому. Це підтверджує, що це питання не лежить лише в теоретичній площині, але й має велике практичне значення. Зокрема, Приморський районний суд міста Одеси розглянув адміністративну справу про скасування припису управління реклами Одеської міської ради щодо демонтажу вивіски. Суд встановив, що відповідно до п. 48 Типових правил розміщення зовнішньої реклами, затверджених Кабінетом Міністрів України 29 грудня 2003 року № 2067, забороняється вимагати від суб'єктів господарювання будь-які документи для розміщення вивісок чи табличок, не передбачені законодавством. Проте згідно з Порядком розміщення вивісок на території міста Одеси, затверджених рішенням виконкому Одеської міської ради № 178 від 14.02.2008 року, встановлено обов'язковість отримання технічного паспорту на вивіску [306]. При вирішенні цієї справи суд врахував визначення поняття «законодавство», що є в рішенні Конституційного Суду України від 09.07.1998 року, а тому дійшов висновку, що рішення міської ради до законодавства не відноситься й не може встановлювати будь-які вимоги щодо документів для розміщення вивісок чи табличок.

Іншим прикладом можемо назвати постанову Оріхівського районного суду Запорізької області від 26 березня 2015 року, у якій суддя зазначив: «Відповідно до ряду законодавчих актів України, прийнятих у зв'язку з проведенням на території Донецької області антитерористичних операцій...», проте далі називає декілька указів Президента України, що підтверджують проведення бойових дій у Донецькій та Луганській областях [303]. Вважаємо помилковим таке віднесення указів Президента до законодавчих актів.

У зв'язку із цим важливо з'ясувати, що законодавець розуміє під терміном «законодавство» в адміністративно-правовій сфері. Це зумовлює необхідність докладного аналізу положень основних джерел адміністративного права. Так, стаття 3 КАС України «законодавство про адміністративне судочинство» визначає, що порядок адміністративного судочинства встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Частина 3 цієї статті вказує, що провадження в адміністративних справах здійснюється відповідно до закону, чинного на час вчинення окремої процесуальної дії, розгляду і вирішення справи [141]. Отже, КАС України застосує «вужке» розуміння законодавства як Конституції, кодексу, міжнародних договорів, ратифікованих Україною та закону. Загалом це зумовлено тим, що правила адміністративного судочинства не повинні регулюватися підзаконними нормативно-правовими актами, а лише законами (законодавством) у розумінні КАС України. Схожим чином це питання регламентується й у КУпАП, стаття 2 якого визначає, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається з цього Кодексу та інших законів України [142]. Про жодні підзаконні акти тут не йдеться й тому вони не можуть включатися до законодавства України про адміністративні правопорушення.

Дещо ширше законодавець визначає «законодавство» України у сфері державної митної справи. Так, у статті 1 МК України зазначено, що законодавство України з питань державної митної справи складається з

Конституції України, цього Кодексу, інших законів України, що регулюють питання, зазначені в статті 7 цього Кодексу, з міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також із нормативно-правових актів, виданих на основі та на виконання цього Кодексу та інших законодавчих актів. Водночас у тексті цього кодексу вживається словосполучення «законів України та інших нормативно-правових актів» [208]. Отже, можемо зробити висновок, що до законодавства у сфері митної справи віднесено й підзаконні нормативно-правові акти. Таку ж інформацію знаходимо на офіційному порталі Державної фіскальної служби, де міститься класифікація законодавства з питань державної митної справи, серед якого є багато постанов Кабінету Міністрів України, актів центральних органів державної виконавчої влади [122]. Широкий підхід знайшов своє вираження також у Законі України «Про адміністративні послуги», стаття 3 якого визначає, що законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, цього та інших законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг [344]. Отже, йдеться і про підзаконні нормативні акти, що приймаються відповідно до законів у цій сфері.

Більш вдалим видається підхід законодавця, застосований у Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року, де замість терміна «законодавство» використано «правове регулювання державної служби» й серед таких джерел вказано Конституцію України, цей та інші закони України, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, акти Кабінету Міністрів України та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби [351].

Неоднозначною є спроба визначити поняття «законодавство» в Гірничому законі України, стаття перша якого визначає, що гірниче законодавство – це сукупність правових норм, які регулюють гірничі відносини

та встановлюють правила ведення гірничих робіт [70]. У такий спосіб законодавець термін «законодавство» ототожнює із системою права, галуззю права чи певним правовим інститутом, які і є сукупністю норм права, а не зовнішньою формою вираження цих правових норм, що об'єктивуються в нормативно-правових актах.

Отже, проведений аналіз щодо визначення терміна «законодавство» в адміністративно-правовій сфері дає змогу зробити висновок, що законодавець вкладає різний зміст у цей термін, неоднаково визначає, які джерела належать до законодавства в тій чи іншій сфері. Вважаємо, що офіційне тлумачення цього терміна, здійснене Конституційним Судом України, не може бути універсальним, а його зміст має встановлюватись у кожному випадку застосування того чи іншого джерела права. Однак доцільно було б законодавчо визначити цей термін, наприклад, у Законі України «Про нормативно-правові акти», проекти якого неодноразово подавались на розгляд Верховній Раді України, проте так і не були прийнятими. Наприклад, проект Закону України «Про нормативно-правові акти» № 0922 від 12.12.2012 р. визначає «законодавство» як: «утворену на ієрархічній основі систему нормативно-правових актів та міжнародних договорів України» [376]. А в статті 6 цього законопроекту перераховано всі види нормативно-правових актів, включно з актами місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Таке законодавче регулювання дало б змогу уникнути прогалин у праві та проблем у правозастосуванні.

Непоследовність Конституційного Суду України щодо застосування термінів «закон» та «законодавство», розуміння ним принципу законності створює чимало проблем у їх доктринальному тлумаченні та судовому правозастосуванні. Зокрема, важливо згадати про Рішення Конституційного Суду України від 25 січня 2012 року, у якому визначено, що суди під час вирішення справ про соціальний захист громадян керуються, зокрема, принципом законності, що передбачає застосування судами законів України, а також нормативно-правових актів відповідних органів державної влади,

виданих на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, у тому числі нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, виданих у межах його компетенції, на основі й на виконання Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та інших законів України [430]. Це неоднозначне визначення принципу законності стало спробою прирівняти в деяких випадках постанови Кабінету Міністрів України до законів і «фактично зобов'язавши суди загальної юрисдикції при розгляді соціальних справ безпосередньо застосовувати положення підзаконних актів Уряду України, незважаючи на закони як такі», про що наголосив суддя Конституційного Суду України П. Б. Стецюк в окремій думці до вищевказаного рішення [233]. Принцип законності, на нашу думку, полягає в тому, що суди передусім мають застосовувати норми законів, а вже потім нормативні акти Кабінету Міністрів України, незалежно від сфери їх регулювання. Відповідні підзаконні акти можуть застосовуватися лише в разі відсутності суперечності із нормами закону.

За браком законодавчого регулювання деяких сфер публічно-правових відносин призводить до проблем у вирішенні деяких категорій адміністративних справ судами. Так, відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори, що виникають із приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів [141]. Проте закону, який би здійснював правове регулювання адміністративних договорів в Україні немає. Однак суди, розглядаючи таку категорію справ, фактично позбавлені правових підстав для їх вирішення та змушені вдаватися до аналогії та інших засобів усунення прогалин у праві. Так, вирішуючи справу про скасування окремих положень рішень суб'єкта владних повноважень, визнання недійсним адміністративного договору та зобов'язання укласти адміністративний договір Автозаводський районний суд міста Кременчука Полтавської області постановив, що в 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) [261]. Водночас відшукати таку аналогію досить складно, адже необхідно застосовувати положення інших галузей права, зокрема і приватно-правових. Так, у постанові від 24 грудня 2014 року (справа № 826/19463/14) Окружний адміністративний суд міста Києва постановив, що укладений між сторонами договір про визнання електронних документів № 5 від 12 червня 2014 року виник у сфері оподаткування щодо реалізації органом податкової служби своїх владних повноважень, тобто є адміністративним договором, що «заснований на загальних нормах зобов'язального права, які врегульовані Цивільним кодексом України» [302]. Однак для вирішення цієї категорії справ пропонується керуватися положенням Цивільного кодексу України, незважаючи на те, що він покликаний врегульовувати приватно-правові відносини.

Отже, закони України відіграють важливу роль у врегулюванні адміністративно-правових відносин, містять велику кількість адміністративно-правових приписів, що об'єктивують норми адміністративного права України, є базою для ухвалення підзаконних нормативно-правових актів для здійснення більш деталізованого правового регулювання суспільних відносин.

2.3 Підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел адміністративного права

Підзаконні нормативно-правові акти відіграють важливе значення як джерела адміністративного права. Адміністративне право як галузь характеризується величезною кількістю джерел, серед яких значне місце займають підзаконні нормативно-правові акти. Ці акти, з огляду на їхню назву, мають «похідний» від законів характер, мають на меті доповнити правове регулювання закону. Підзаконні нормативно-правові акти ухвалюються на основі закону, у межах закону та для його виконання.

Тому варто погодитись із думкою, що «при більш уважному розгляді виявляється, що в співвідношенні законів держави й підзаконних актів йдеться, по суті, не про різні юридичні норми, а про різні форми визначення однієї й тієї ж юридичної норми, що міститься в законі держави, підзаконному акті; йдеться про різні форми, які набуває норма в кожному з видів актів у процесі конкретизації» [89, с. 83–84].

Підзаконні нормативно-правові акти України як джерела адміністративного права характеризуються такими властивостями:

- приймаються на основі закону, у межах закону та для його виконання;
- деталізують законодавче регулювання суспільних відносин;
- мають чималу кількість суб'єктів прийняття підзаконних нормативно-правових актів;
- врегульовують важливі питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини;
- приймаються у встановленому законодавством порядку, мають визначену форму;
- є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів, на яких вони поширюють свою дію;
- охороняються та забезпечуються державою зокрема через застосування заходів державного примусу до суб'єктів, які порушують приписи законів.

Класифікацію підзаконних нормативно-правових актів як джерел адміністративного права треба проводити за такими критеріями.

I. За суб'єктами ухвалення:

- акти Верховної Ради України;
- акти Президента України;
- акти Кабінету Міністрів України;
- акти центральних органів виконавчої влади;
- акти місцевих органів виконавчої влади;

- акти органів місцевого самоврядування;
- акти керівників державних підприємств, установ та організацій та інших юридичних осіб публічного права.

II. За сферою правового регулювання акти, що:

- визначають права і свободи осіб приватного права у сфері публічного управління;
- врегульовують правові основи організації та функціонування органів публічної адміністрації в Україні;
- визначають питання публічної служби в Україні;
- визначають питання адміністративно-правових режимів;
- врегульовують питання адміністративної відповідальності та провадження в справах про адміністративні правопорушення;
- здійснюють адміністративно правове регулювання у сфері економіки, адміністративно-політичній, соціально-культурній та інших сферах, що складають особливу частину адміністративного права.

III. За строком дії: постійні, тимчасові та надзвичайні.

V. За територією дії: загальнодержавні та місцеві (локальні).

VI. Залежно від юридичної форми вираження підзаконного нормативно-правового акта виділяють:

- указ;
- постанова;
- наказ;
- розпорядження;
- рішення та ін.

VI. За функціональною спрямованістю:

- внутрішні (відомчі), що врегульовують відносини в межах органу публічної адміністрації;
- зовнішні, що регламентують відносини між різними органами публічної адміністрації та взаємодію із суб'єктами приватного права.

Ці критерії не є вичерпними тому для більш ґрунтового розкриття

специфіки та особливостей підзаконних нормативно-правових актів варто детально дослідити їхню юридичну природу, види та особливості. Найбільш зручним критерієм для такого аналізу видається суб'єкт прийняття таких актів. Саме місце суб'єкта прийняття підзаконних нормативних правових актів у механізмі та апараті держави визначає юридичні властивості таких актів, їхню юридичну силу та взаємозв'язок між собою. Важливо зазначити, що не всі такі акти будуть джерелами права й адміністративного права, зокрема, а тому варто провести глибоке дослідження таких актів, використовуючи різноманітні методи наукового дослідження. Не менш важливе значення матиме аналіз проблем судового правозастосування підзаконних нормативно-правових актів.

2.3.1 Підзаконні акти Верховної Ради України як джерела адміністративного права України та їхнє судове застосування

Крім законів України, Верховна Рада України ухвалює також низку інших актів, якими відповідно до ч. 2 ст. 46 Закону України «Про Регламент Верховної Ради України» є постанови, резолюції, декларації, звернення та заяви. Однак лише деякі постанови можемо виділити як джерела адміністративного права, адже інші вищевказані акти мають переважно політичний характер і норм права не містять. У літературі є позиція, що постанова Верховної Ради України – це «ненормативний акт, за допомогою якого Верховна Рада України оформлює свої дії щодо самоорганізації (обрання керівних посадових осіб Верховної Ради, утворення комітетів та обрання їх голів), обрання, призначення, затвердження відповідних посадових осіб тощо» [172, с. 263–264]. Проте ненормативність акта вказує на його неможливість бути джерелом адміністративного права. Однак варто погодитись із думкою, що під постановами Верховної Ради України розуміються нормативно-правові акти, які приймаються на виконання та на підставі Конституції й законів України, що можуть бути як нормативними, так і індивідуально-владними [526, с. 308]. Отже, не в усіх випадках постанови можемо віднести до джерел

адміністративного права, а лише тоді, коли вони є загальнообов'язковими й мають неперсоніфікований характер.

В. М. Єрмоленко пропонує таку класифікацію постанов Верховної Ради України, щоправда, як джерел аграрного права, але вона є актуальною і для нашого дослідження в контексті порівняльно-правового аналізу: обмежувально-заборонні, контрольньо-регулювальні, забезпечувальні, ратифікувальні, розширювальні. Водночас до контрольньо-регулювальних відносяться рекомендації парламентських слухань, які містять «ряд положень-заходів щодо подолання кризових явищ, що надає їм нормативного характеру» [103, с. 32–34]. Вважаємо таке твердження дискусійним, адже норми рекомендаційного характеру не можна включати до джерел адміністративного права. Звідси для віднесення тієї чи іншої постанови до джерела адміністративного права необхідно проводити аналіз конкретного акта на його відповідність ознакам, що характерні для джерел права. Безумовно, специфіка предмета адміністративного права вимагає виокремлення та класифікації тих постанов, що будуть джерелами для цієї галузі права.

Одним із різновидів постанов Верховної Ради України, що належать до джерел адміністративного права, є оперативні (забезпечувальні) постанови, якими вводяться в дію інші правові акти. Так, до набуття чинності Конституції, закони України вводилися в дію постановами Верховної Ради. Варто зазначити, що така практика була ще за радянського періоду. У цьому разі постанова містила як вказівку щодо введення в дію закону, так і інші питання організаційно-правового характеру. Наприклад, постанова Верховної Ради України «Про порядок введення в дію Закону України «Про основи містобудування» від 16 листопада 1992 року. Також досі є чинною постанова Верховної Ради УРСР «Про введення в дію Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення» від 7 грудня 1984 року, якою було введено в дію Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення з 1 червня 1985 року. Отже, такі постанови мають основним завданням ввести в дію закон, проте поряд із цим можуть містити й інші загальнообов'язкові положення.

Наприклад, уже нечинна постанова Верховної Ради України «Про введення в дію Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 року містила у свій час п. 2, який встановлював, що дія цього Закону поширюється на працівників державних органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого та регіонального самоврядування, які прирівнюються до відповідних категорій посад службовців, якщо інше не передбачено законодавством України. Тобто постанова встановлювала сферу дії Закону за колом осіб, що вочевидь не мало б врегульовуватися на рівні підзаконного нормативно-правового акта. Іншим прикладом можна назвати постанову Верховної Ради України «Про зауваження Президента України до Закону України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року. Цією постановою, що є чинною й досі, було прийнято Закон з урахуванням зауважень Президента, а, отже, вона є джерелом адміністративного права.

До набрання чинності Закону України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року ратифікація міжнародних договорів та угод здійснювалася постановами Верховної Ради України. Серед таких постанов, які можемо визначити ратифікаційними, можемо назвати, наприклад, постанову Верховної Ради України «Про ратифікацію Договору між Україною та Республікою Польща про правовий режим українсько-польського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань» від 14 липня 1993 року, постанова Верховної Ради України «Про ратифікацію Угоди з питань, пов'язаних із поновленням прав депортованих осіб, національних меншин і народів» від 17 грудня 1993 року та інші. Ці є досі чинними і відносяться до джерел адміністративного права України.

Постанови Верховної Ради України, якими затверджуються різноманітні правила, положення, інструкції тощо, що є джерелами адміністративного права, пропонуємо назвати регулятивними постановами. Наприклад, постановою Верховної Ради України «Про затвердження положень про паспорт громадянина України та про паспорт громадянина України для виїзду за кордон» від 26 червня 1992 року було введено в дію Положення про паспорт

громадянина України та Положення про паспорт громадянина України для виїзду за кордон, водночас останнє було затверджено постановою Верховної Ради України від 23 лютого 2007 року. Ці положення містять адміністративно-правові норми загальнообов'язкового характеру. Не менш важливою є постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року, що безпосередньо встановила норму, що «до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР із питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції й законам України» [364]. Отже, такі постанови не вводять у дію інші нормативно-правові акти, а здійснюють безпосередньо функцію регулювання суспільних відносин і мають нормативне значення.

У контексті історико-правового аналізу важливо згадати ще про Регламент Верховної Ради України, який загалом є джерелом конституційного права, проте також містить адміністративно-правові приписи в контексті взаємодії з виконавчою гілкою державної влади, участі у її формуванні, розгляд питання про схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України, організації проведення «години запитань до Уряду», розгляд питання про відповідальність Кабінету Міністрів України. Сьогодні Регламент затверджується Законом України, проте до 2010 року Регламент Верховної Ради України приймався у формі постанов, що суперечило п. 21 ч. 1 ст. 92 Конституції України, згідно з якою організація й порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України визначаються виключно Законами України. Це, так само, також унеможливлювало Президенту України використати право вето на таку постанову, адже цим правом він може скористатись лише щодо законів.

Окрім того, можна виділити й постанови Верховної Ради України установчого характеру з найважливіших конституційних питань, зокрема за умови неможливості підписання їх Президентом України та ухвалення у

вигляді закону. Серед таких постанов можна назвати постанову Верховної Ради УРСР «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 року, постанову Верховної Ради України від 22 лютого 2014 року «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, зі змінами й доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222–IV, від 1 лютого 2011 року № 2952–VI, від 19 вересня 2013 року № 586–VII», яка хоча і втратила чинність, але була передумовою для ухвалення Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року. Однак у такій ситуації постановами Верховної Ради України вирішувалися важливі питання державного та конституційного ладу держави, що мають безпосереднє значення для галузі адміністративного права.

Крім постанов Верховної Ради України, необхідно також згадати про акти Президії Верховної Ради України, багато з яких формально й надалі залишаються чинними. Однак важко погодитись із думкою В. М. Єрмоленка, що «постанови Верховної Ради не можуть бути не лише джерелами аграрного права, а й джерелами права взагалі. До того ж, будучи індивідуально-правовими актами, постанови Президії Верховної Ради України не є складовою національного законодавства» [103, с. 30]. Заперечити цю тезу можемо деякими прикладами постанов Президії Верховної Ради України, що мають нормативний характер, зокрема: постанова Президії Верховної Ради України «Про договір про економічне співтовариство» від 06 листопада 1991 року, постанова Президії Верховної Ради України «Про національну валюту в Україні» від 14 листопада 1991 року, постанова Президії Верховної Ради України «Про затвердження назви й характерних ознак грошової одиниці України» від 10 грудня 1991 року.

Окрім того, варто виокремити й укази Президії Верховної Ради України, наприклад, Указ Президії Верховної Ради України «Про текст Військової присяги» від 14 листопада 1991 року. У цьому розділі дисертації окремо розглянемо постанови Верховної Ради УРСР та укази Президії Верховної Ради УРСР, що також залишаються чинними та містять адміністративно-правові

норми, попри суттєву їх суперечність чинному законодавству України.

Постановами Верховної Ради України також розв'язуються питання адміністративно-правового статусу територіальних одиниць, їхнього перейменування, зміни меж тощо. Наприклад, постанова Верховної Ради України «Про зміни в адміністративно-територіальному устрої Донецької області, зміну і встановлення меж міста Горлівка та Бахмутського району Донецької області» від 8 вересня 2016 року, постанова Верховної Ради України «Про перейменування міста Дніпропетровськ Дніпропетровської області» від 19 травня 2016 року, постанова Верховної Ради України «Про віднесення міста Балта Балтського району Одеської області до категорії міст обласного значення» від 4 лютого 2016 року. Варто зазначити, що питання утворення та ліквідації районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів відноситься до повноважень Верховної Ради України (п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України) [166]. Однак усі ці постанови містять адміністративно-правові норми у сфері адміністративно-територіального устрою України і, відповідно, є джерелами адміністративного права. На жаль, за браком законодавчого регулювання виникає чимало проблем щодо процедури реалізації повноважень Верховної Ради в цій сфері, адже досі чинним є Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року, яке істотно суперечить чинній Конституції України, а тому, це питання потребує законодавчого врегулювання. Крім того, п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України встановлює, що виключно законами України визначається територіальний устрій України, що, на нашу думку, вказує на необхідність не лише визначення правових засад адміністративно-територіального устрою на рівні Закону, але і врегулювання процедури вирішення всіх питань територіального устрою, що на сьогодні здійснюється на рівні підзаконного нормативно-правового акта.

Серед інших питань, що врегульовуються постановами Верховної Ради

України, можемо назвати такі: питання законопроектної роботи (прийняття за основу законопроекту чи направлення його на доопрацювання), кадрові питання (дострокове припинення повноважень народного депутата України, звільнення суддів, надання згоди на арешт народного депутата, судді тощо), проведення парламентських слухань, присудження премій, призначення чергових та позачергових виборів до органів та посадових осіб місцевого самоврядування, відзначення річниць та пам'ятних дат тощо. Проте постанови з цих питань не містять загальнообов'язкових норм, а тому не можуть визнаватися джерелами адміністративного права. Однак важливо застосовувати критерії, що дозволяють розмежовувати нормативні та індивідуальні правові акти щодо їх загальної обов'язковості, поширення їх дії не на конкретних осіб, а на невизначене коло суб'єктів, а також відповідність іншим ознакам джерел адміністративного права (див. табл. 2.3.).

Таблиця 2.3.

Види постанов Верховної Ради України як джерел адміністративного права

Види постанов Верховної Ради України	Призначення постанов
Оперативні (забезпечувальні)	вводять в дію інші акти законодавства
Ратифікаційні	вводять в дію міжнародні договори і угоди
Регулятивні	затверджують правила, положення, інструкції, що є джерелами адміністративного права
Установчі	визначають питання установчого характеру з найважливіших питань державного та конституційного ладу

Постанови, які визначають питання адміністративно-територіального устрою	врегулюють адміністративно-правовий статус адміністративно-територіальних одиниць : утворення та ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів України тощо.
--	---

Джерело: складено автором.

Щодо оскарження нормативних постанов Верховної Ради України, то варто зазначити, що це не означає, що будь-яка особа може оскаржити такий акт, якщо вона не погоджується з його положеннями. Так, у справі про визнання незаконною та скасування постанови Верховної Ради України від 30 травня 2007 року «Про тимчасовий порядок призначення суддів на адміністративні посади та звільнення з цих посад» Київський апеляційний адміністративний суд у постанові від 01 червня 2010 року встановив, що само собою звернення до адміністративного суду за захистом ще не означає, що суд зобов'язаний надати такий захист. Адже для того, щоби було надано судовий захист, суд повинен встановити, що особа дійсно має право, свободу чи інтерес, про захист яких вона просить, і це право, свобода чи інтерес порушені відповідачем у публічно-правових відносинах [281]. Однак щодо вимоги про законність оскаржуваної постанови Верховної Ради України, то право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт і ним порушені його права, свободи чи інтерес у публічно-правових відносинах.

Застосування постанов Верховної Ради України судами має місце також при розгляді та вирішенні справ про адміністративне правопорушення. Так, Шевченківський районний суд м. Запоріжжя постановою від 16 травня 2012 року в справі № 0827/4929/12 застосував до ОСОБА_1 захід впливу за ст. 197 КУпАП у вигляді попередження [337], оскільки пунктом 18 Положення «Про

паспорт громадянина України», затвердженого постановою Верховної Ради України від 26 червня 1992 року № 2503–XII, для одержання паспорта громадянин подає документи і фотокартки не пізніше як через місяць після досягнення відповідного віку.

Отже, постанови Верховної Ради України відіграють важливу роль як джерела адміністративного права, оскільки багато з них мають нормативне значення та виступають загальнообов'язковими актами. Постанови Верховної Ради України умовно можна розділити на наступні види: оперативні (забезпечувальні), ратифікаційні, регулятивні, установчі та постанови, що визначають питання адміністративно-територіального устрою України. Аналіз судової практики дав змогу дійти висновку, що такі акти підлягають судовому правозастосуванню в різних категоріях справ. Проте багато постанов Верховної Ради України, особливо періоду УРСР, акти Президії Верховної Ради України та УРСР суперечать чинному законодавству хоча й залишаються формально чинними, а, отже, потребують ревізії на предмет їх відповідності Конституції та законів України. Законодавчому регулюванню підлягає також питання адміністративно-територіального устрою та правової природи актів, якими Верховна Рада Україна реалізовує свої повноваження в цій сфері.

2.3.2 Акти Президента України як джерела адміністративного права

Серед джерел адміністративного права особливе місце займають акти глави держави – Президента України, який за конституційно-правовим статусом, визначеним у ст. 102 Конституції України, є главою держави і виступає від її імені, є «гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина» [166]. Особливий характер повноважень Президента України, зокрема у сфері взаємодії з виконавчою владою, залежить від форми державного правління. Україна декілька разів змінювала форму державного правління аж до відновлення парламентсько-президентської республіки у 2014

році. Від цього залежав зміст та обсяг повноважень Президента України в тому числі й у сфері взаємодії з виконавчою гілкою державної влади та повноважень щодо формування Уряду.

Президент України згідно з ч. 3 ст. 106 Конституції України на основі та на виконання Конституції й законів України видає укази й розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України [166]. Саме за допомогою цих актів Президент України реалізує свої повноваження, закріплені в Конституції.

Дискусійним, на нашу думку, є визначення актів Президента України запропоноване Н. О. Рибалкою, під якими вона розуміє «підзаконні, обов'язкові до виконання на території держави адміністративно-правові норми, які є проміжними між законами, постановами й розпорядженнями уряду, за юридичною силою щодо законів вони є вторинними, а за умов відсутності законів можуть мати значення первинних нормативних документів» [412, с. 11]. Варто зауважити, що не всі акти Президента України будуть містити правові норми, наприклад, розпорядження організаційного характеру будуть мати характер індивідуальних адміністративних актів (актів індивідуальної дії), а тому загальнообов'язковими не будуть. Крім того, первинність актів Президента України за відсутності законодавчого регулювання є також дещо умовною, адже в будь-якому разі Президент України видає укази й розпорядження на виконання Конституції й законів України, тому він не може вийти за межі своїх повноважень і врегульовувати питання, що мають бути визначені законами України. А його протиправні акти можуть бути скасованими Конституційним Судом України через їхню неконституційність або Верховним Судом у випадку їх незаконності.

Усі акти Президента України можна класифікувати за декількома критеріями:

- I. За юридичною формою виразу всі акти Президента розподіляються на:
 - укази;
 - розпорядження;

- доручення;
- накази й директиви;
- послання.

Водночас не всі перераховані акти Президента є нормативними та виступатимуть джерелами адміністративного права України (див. рис. 2.3.). Тому важливо зробити їх комплексний аналіз, щоби визначити, які з цих актів можуть містити адміністративно-правові приписи. Серед усіх актів Президента України найважливіше та нормативне значення мають укази й розпорядження. Необхідно зауважити, що до джерел адміністративного права відносимо насамперед укази Президента, так як розпорядження переважно стосуються організаційно-розпорядчих питань і переважно мають ознаки індивідуальних актів або персональних доручень. Проте є і винятки, наприклад, розпорядження Президента України «Про затвердження Положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22 жовтня 1992 року № 166/92-рп, яким введено в дію відповідне Положення, що визначає статус, завдання та функції дипломатичного представництва України за кордоном.

Укази	<ul style="list-style-type: none"> • Переважно виступають джерелами адміністративного права
Розпорядження	<ul style="list-style-type: none"> • В окремих випадках можуть бути джерелами адміністративного права
Доручення	<ul style="list-style-type: none"> • Не відносяться до джерел адміністративного права
Накази і директиви	<ul style="list-style-type: none"> • Не відносяться до джерел адміністративного права
Послання	<ul style="list-style-type: none"> • Не відносяться до джерел адміністративного права

Рис. 2.3. Відношення актів Президента України до джерел адміністративного права

Розмежування питань із приводу яких мають прийматись укази та розпорядження врегульовано в Положенні про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України, затвердженого Указом Президента України від 15 листопада 2006 року № 970/2006 [257]. Необхідно зауважити, що це Положення частково не відповідає Конституції та Законам України, зокрема щодо припинення повноважень членів «Вищої ради юстиції», яка тепер має назву «Вища рада правосуддя»; змінено порядок утворення та ліквідації судів, що на підставі Закону України «Про судоустрій та статус суддів» не відноситься до повноважень Президента України; не врегульовано питання надання доручень Кабінету Міністрів України.

Цікавим повноваженням Президента, відповідно до цього Положення, є тлумачення його актів, наприклад, Указ Президента України «Про тлумачення окремих положень Указу Президента України від 18 червня 1998 року № 651» від 27 січня 1999 року № 71/99. Цей Указ досі залишається чинним, незважаючи на те, що, власне, Указ Президента України від 18 червня 1998 року № 651, який він тлумачить, чинність втратив ще в 1999 році. Це, так само, зумовлює необхідність ревізії актів Президента, скасування таких актів, які фактично є недіючими та застосуванню не підлягають.

Щодо доручень Президента як ще одного різновиду його актів, необхідно зауважити, що чинне законодавство не передбачає повноважень Президента видавати доручення уряду чи іншим органам, посадовим особам держави. Хоча практика ухвалення таких доручень певний час існувала, наприклад, доручення Президента України «Щодо запобігання та протидії діяльності організованих злочинних угруповань із легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом» [545]. Такі акти не мають юридичної сили й не можуть бути джерелами права і, очевидно, виходять за межі повноважень Президента України, встановлених Конституцією. Спроба легалізувати такі доручення була зроблена в Положенні про контроль за виконанням указів, розпоряджень і доручень Президента України, затвердженого Указом Президента України від 19 лютого 2002 року № 155 (в редакції Указу від 26 липня 2005 року № 1132/2005), з назви якого

впливає ще один вид актів Президента України – доручення. Проте, як зазначив Конституційний Суд України в Рішенні від 10 квітня 200 року в справі про гарантії діяльності народного депутата № 7-рп/2003, «відповідно до Конституції України повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможлиблює прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)» [425]. Отже, можемо зробити висновок, що таке Положення суперечить Конституції України, яка встановлює виключний перелік повноважень Президента і види його актів, де про жодні доручення нічого не вказано. Тобто жодними законами чи поготів підзаконними нормативно-правовими актами не можуть розширюватися повноваження Президента України.

Варто також звернути увагу, що не всі укази Президента України будуть мати характер нормативних актів і ставати джерелами адміністративного права. Адже, як зазначалось, деякі акти індивідуальної дії ненормативного характеру видаються у формі указів. Наприклад, Указ Президента України «Про увільнення від виконання обов'язків члена Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) та його заступників» від 16 березня 2017 року № 64/2017, Указ Президента України «Про присудження Національної премії України імені Тараса Шевченка» від 6 березня 2017 року № 55/2017, Указ Президента України «Про присвоєння спеціального звання» від 16 січня 2017 року № 6/2017 та багато інших. Такі укази мають індивідуальний характер і джерелами адміністративного права бути не можуть.

Щодо розпоряджень Президента України, то відповідно до вищезгаданого Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України вони ухвалюються щодо проведення переговорів, підписання міжнародних договорів України, оперативних, організаційних і кадрових питань тощо. Отже, загалом такі розпорядження не містять загальнообов'язкових правил поведінки, а, отже, не будуть джерелами адміністративного права, за деякими винятками.

У цьому контексті видається дискусійною позиція Р. Ю. Капінуса, що

«розпорядження Президента України мають завжди індивідуальний характер... Чітке розмежування актів на нормативні та індивідуальні є доволі умовним» [127, с. 106]. Із цим важко погодитися, адже деякі розпорядження мають нормативний характер, наприклад, розпорядження Президента України «Про затвердження положення про дипломатичне представництво України за кордоном» від 22 жовтня 1992 року № 166/92-рп, розпорядження Президента України «Про порядок проведення експертизи й підготовки на підпис Президентіві України законів України» від 30 травня 1997 року № 221/97-рп. Крім того, поділ актів на нормативні та індивідуальні має надзвичайно важливе значення. Акти індивідуальної дії поширюють свою дію на конкретних персоніфікованих суб'єктів, у той час як нормативні акти стосуються невизначеного кола суб'єктів. Від цього залежить і можливість та порядок оскарження таких актів у порядку адміністративного судочинства. Індивідуальні акти не можуть бути, на нашу думку, джерелами права, оскільки не містять загальнообов'язкової норми права, не змінюють і не скасовують її.

У науковій літературі згадуються також інші акти Президента України, про які не зазначено в Конституції України. Ідеться про накази й директиви, що ухвалюються відповідно до ст. 6 Закону України «Про оборону України» [527, с. 108]. Так, відповідно до цієї статті Президент України як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України ухвалює накази та директиви з питань оборони. Вважаємо, що такі директиви й накази треба вважати актами саме Головнокомандувача Збройних Сил України, яким є Президент відповідно до Конституції України, а не Президента як глави держави.

В. І. Цоклан та В. Л. Федоренко виокремлюють ще один вид актів Президента України, до якого, на їхню думку, належать «послання до народу, щорічні й позачергові послання до Верховної Ради України про внутрішнє й зовнішнє становище України», які вони відносять до джерел конституційного права [519, с. 139]. Щодо цього М. Д. Савенко, суддя Конституційного Суду України, у своїй окремій думці на рішення в справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України зазначає, що практика діяльності

Президента України свідчить, що він здійснює свої повноваження не тільки у формі указів і розпоряджень. Так, Президент України звертається з посланнями до народу або до Верховної Ради України, укладає міжнародні договори України тощо (пункти 2, 3 частини першої статті 106 Конституції України [231]). Проте вважаємо, що у такому разі йдеться про повноваження щодо звернення з посланням, а не про конкретні акти Президента. Такі послання носять політичний, програмний характер, визначають пріоритети та стратегію політики Президента, оцінку його діяльності, проте не можуть відноситися до джерел адміністративного права, оскільки не відображають норми права.

Погоджуємось із Я. О. Берназюком, який зазначає, що хоча послання й не є нормативно-правовим актом, воно повинно стати основою для прийняття законодавчих та підзаконних актів [37, с. 65–67]. Дійсно, такі послання не можемо визнавати нормативними актами, а тому і джерелами адміністративного чи будь-якої іншої галузі права, адже вони несуть більше політичне значення програмного документа, не містять норм права.

II. Залежно від необхідності скріплення підписами (контрасигнації) актів Президента іншими державними органами чи посадовими особами виділяють:

- акти безпосередньої правотворчої діяльності;
- акти опосередкованої правотворчості.

Так, документальним виразом безпосередньої правотворчої діяльності президента є нормативний акт, який оприлюднюється й набуває чинності згідно з законодавством без додаткових процедур узгодження. Натомість, опосередкованими вважаються нормативні акти президента, що підлягають контрасигнації прем'єр-міністром, а також відповідальними міністрами [192, с. 10]. Так, ч. 4 ст. 106 Конституції України передбачає, що акти Президента України, видані в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 цієї статті, з наступним затвердженням цих рішень Верховною Радою України, скріплюють підписами Прем'єр-міністр України й міністр, відповідальний за акт та його виконання. Необхідно наголосити, що контрасигнація і скріплення підписом не є тотожними. Поділяємо думку, що «головною відмінністю

скріплення підписом від контрасигнації акта є те, що перше не передбачає набуття чинності акта, а є лише технічною процедурою, здійснюваною задля визначення особи, відповідальної за його виконання» [89, с. 289]. Отже, в Україні чинність акта Президента не пов'язана зі скріпленням підписом прем'єр-міністром чи відповідальним міністром, адже не передбачено можливості їх відмови скріпити підписом такий акт чи інші негативні наслідки для набрання ним чинності.

III. За сферами, у яких ухвалені акти, для реалізації повноважень Президента України:

- національна безпека й оборона;
- призначення посадових осіб органів державної виконавчої влади;
- зовнішні відносини України;
- законотворчість.

IV. За строком дії актів Президента України:

- постійні – прийняті на невизначений строк;
- тимчасові – акти, прийняті на певний, визначений ними, період часу або до настання певної обставини, наприклад, Указ Президента України «Про продовження строку дії Указу Президента України від 1 липня 1993 року № 240» від 6 квітня 1999 року, яким продовжено дію Указу Президента України від 1 липня 1993 року № 240 «Про інвестування будівництва та придбання житла для військовослужбовців Збройних Сил України та членів їх сімей» на строк до 31 грудня 2002 року;

– надзвичайні, які є різновидом тимчасових актів, приймаються на особливий період надзвичайного, воєнного стану чи надзвичайної екологічної ситуації тощо. Наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» від 28 липня 2008 року № 682/2008.

V. За дією актів Президента України в просторі:

- загальнодержавні, що поширюють дію на всю територію України,

наприклад, Указ Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» № 810/98 від 22 липня 1998 року;

– акти, що спрямовані на врегулювання відносин у межах окремих місцевостей, території України, наприклад, Указ Президента України «Про оголошення окремих територій Вінницької, Івано-Франківської, Закарпатської, Львівської, Тернопільської та Чернівецької областей зонами надзвичайної екологічної ситуації» № 682/2008 від 28 липня 2008 року;

– екстериторіальні, що мають дію й за межами території України, наприклад, Указ Президента України «Про невідкладну евакуацію громадян України з території Федеративної Демократичної Республіки Непал» № 244/2015 від 27 квітня 2015 року; розпорядження Президента України «Про затвердження положення про дипломатичне представництво України за кордоном» № 166/92-рп від 22 жовтня 1992 року.

Дискусійною є пропозиція Р. Ю. Капінуса щодо класифікації всіх актів Президента України на звичайні та такі, що мають (мали) силу закону [127, с. 87]. Це пов'язано із п. 4 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України, який визначає повноваження Президента України, упродовж трьох років після набуття чинності Конституцією України, видавати, схвалені Урядом України та скріплені підписом Прем'єр-міністра України, укази з економічних питань, що не врегульовувалися законами, з одночасним поданням відповідного проекту закону до Верховної Ради України. Такий указ починав діяти, якщо протягом 30 календарних днів із дня подання законопроекту, крім днів міжсесійного періоду, Парламент України не приймав закон або не відхиляв поданий законопроект більшістю від його конституційного складу. Цей указ мав діяти до набрання чинності відповідним законом. З 28 червня 1999 року Президент України втратив такі повноваження. Дискусійність позиції Р. Ю. Капінуса полягає в тому, що цю особливість мали не всі акти Президента, а лише укази. Крім того, вважаємо, що такі Укази Президента не мали силу закону й за юридичною силою їх не можна прирівняти навіть до

декретів Кабінету Міністрів України, які видавалися у сфері законодавчого регулювання, змінювалися і скасовувалися законами України. Такі укази з економічних питань ухвалювалися з метою заповнення законодавчих прогалин, проте аж ніяк не мали силу закону й діяли до моменту набуття відповідними законами чинності. Перехідні положення Конституції України не встановлювали пріоритет чи особливу природу таких указів щодо інших указів Президента України чи інших підзаконних нормативно-правових актів. Як приклад можна навести Указ Президента України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим» від 27 червня 1999 року № 740/99, дія якого припинена у зв'язку з набранням чинності Законом України «Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку та спеціальну економічну зону «Порт Крим» в Автономній Республіці Крим» від 21 грудня 2000 року. Отже, такі укази Президента України мали на меті виявити сферу відносин, де необхідне було законодавче врегулювання й діяли як акти Президента до моменту законодавчого врегулювання відповідних суспільних відносин. Тому можемо погодитись із твердженням, що «права видавати акти, що мають силу закону, Президент України не має ані в порядку делегованого законодавства, ані, навіть, за надзвичайних умов» [527, с. 108].

Водночас таке помилкове трактування юридичної природи указів Президента зустрічаємо й у судовій практиці. Так, до Сумського окружного адміністративного суду надійшла адміністративна справа про визнання нечинним рішення про застосування фінансових санкцій. Позивач у цій справі обґрунтовував позовні вимоги, стверджуючи, що «Указ Президента України має силу закону, не скасований, тому підприємство не зобов'язане сплачувати збір на пенсійне страхування окремо, а сплачувало в складі єдиного податку». Однак суд обґрунтовано відмовив у задоволенні цього позову, вважаючи, що Указ Президента України від 03.07.1998 № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування» про звільнення суб'єктів малого підприємництва, які

сплачують єдиний податок, від збору на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, суперечать вимогам Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» й застосуванню не підлягає. Хоча, поряд із цим, суд робить суперечливий висновок, що Закон було видано пізніше і відповідно до правил дії закону в часі застосуванню підлягає нормативний акт, який прийнято пізніше [328]. Однак таке твердження може застосовуватись до актів однакової юридичної сили, проте прийнятий пізніше підзаконний нормативно-правовий акт не може замінити собою закон. Це ще раз підкреслює необхідність ухвалення закону щодо нормативно-правових актів чи джерел права, загалом, який би на нормативному рівні встановив співвідношення різних джерел права та правила їх застосування.

Акти Президента України застосовуються і при розгляді справ про адміністративні правопорушення як нормативна підстава притягнення до адміністративної відповідальності, наприклад, п. 2 Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» (чинний на час розгляду справи судом), яким встановлено, що платник податків зобов'язаний утримувати й перераховувати податковому органу за місцем свого розташування податок із доходів фізичних осіб, найманих працівників із сум доходів виплачених у вигляді заробітної плати, що стало підставою для накладення адміністративного стягнення за частиною 1 статті 163⁴ Кодексу України про адміністративні правопорушення у вигляді штрафу в сумі 34 гривні [280], або ж враховується при розгляді деяких справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, постановою Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 16 листопада 2015 року провадження відносно ОСОБА_1 закрито у зв'язку з малозначністю вчиненого правопорушення, суд обмежився усним зауваженням за те, що вчинив конфлікт з ОСОБА_2, під час якого виражався у її адресу нецензурними словами, чим порушив громадський порядок та спокій громадян, проте оскільки він проходить військову службу на виконання Указу Президента «Про часткову мобілізацію», суперечка була без присутності сторонніх осіб, у його

діях немає великої суспільної небезпеки [315].

Отже, акти Президента України мають важливе значення у врегулюванні адміністративно-правових відносин, є важливими джерелами адміністративного права, навіть в умовах зменшення впливу Президента України на формування та діяльність Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади.

2.3.3 Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України в системі джерел адміністративного права

У системі джерел адміністративного права важливе місце займають також акти органів виконавчої влади і, насамперед, Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [357].

Підзаконна нормотворчість органів виконавчої влади розширює законодавче регулювання суспільних відносин шляхом більш деталізованого правового регулювання. Згідно з ч. 1 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» він «на основі та на виконання Конституції й законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови й розпорядження» [357], що кореспондує ч. 1 ст. 117 Конституції України. Щодо співвідношення актів Кабінету Міністрів України з іншими джерелами права, то у зв'язку із відсутністю прямої вказівки закону, яка б регламентувала це питання, воно визначається залежно від місця органу в апараті держави, його підлеглих та підпорядкованості. Так, відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України в межах, передбачених

цією Конституцією [166]. Це, так само, зумовлює місце актів Кабінету Міністрів України за юридичною силою нижче актів Верховної Ради України та Президента України. Але у зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів України є вищим органом державної виконавчої влади, його акти мають підзаконний характер і водночас за юридичною силою вищі, ніж нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, є обов'язковими до виконання на всій території України. Усі акти органів виконавчої влади, які є підвідомчими Кабінету Міністрів України, мають відповідати нормативно-правовим актам Уряду.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України як джерела адміністративного права можемо визначити як письмові документи (акти) вищого органу державної виконавчої влади України, що приймаються на основі Конституції України та законів України, у їх межах та для їх виконання з метою врегулювання адміністративно-правових відносин, на підставі яких виникають, змінюються чи припиняють дії адміністративно-правові норми.

Акти уряду мають важливе значення для вивчення питання джерел адміністративного права, оскільки, виконавча влада займає центральне місце в предметі дослідження науки адміністративного права. Щодо цього В. Ф. Мелашенко зауважив, що переважна більшість постанов і розпоряджень уряду стосується його виконавчої діяльності, яка регламентується переважно нормами адміністративного права [163, с. 51].

Класифікація актів уряду може здійснюватися за тими ж критеріями, що й підзаконні нормативно-правові акти загалом (підрозділ 2.3. дисертації).

А. В. Дуда виділяє два типи актів Кабінету Міністрів України: 1) ті, джерелом яких є акти законодавства і 2) ті, що виражають загальні компетенційні рамки діяльності Кабінету Міністрів України, які дають змогу йому виконувати управлінські функції в системі органів виконавчої влади і приймати рішення з питань, що належать до його компетенції [87, с. 64].

Водночас найважливішим є виокремлення двох основних видів актів Кабінету Міністрів України – постанов та розпоряджень. Розмежування

правової природи постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України міститься в ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України [357].

А. М. Колодій та А. Ю. Олійник визначають постанову як акт Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, найбільш важливе або загальне значення та містять правові норми, що відповідають положенням Конституції, законам і актам Президента України [148, с. 246–247]. Однак саме постанови Уряду, серед усіх його актів, виступають джерелами адміністративного права.

Окрім того, серед нормативних актів Кабінету Міністрів України можна виділити регуляторні акти, які розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», але їх специфіка визначається сферою застосування та процедурою їх прийняття.

Цікавою є класифікація, запропонована Д. М. Бахрахом, який за функціональним призначенням виділяє такі постанови уряду:

- регламентарні – постанови, що встановлюють правила діяльності, порядок реалізації прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб;
- статутні – закріплюють та визначають правову природу органів виконавчої влади;
- правоуповноважуючі – наділяють повноваженнями державні органи та їх посадових осіб на вчинення певних дій;
- внутрішньо-організаційні – визначають діяльність апарату уряду;
- програмно-цільові – спрямовані на забезпечення економічних, соціальних і правових умов розвитку відповідних сфер і галузей життєдіяльності [32, с. 281].

О. О. Томкіна запропонувала поділити всі нормативні акти Кабінету

Міністрів України, які закріплюють норми адміністративного права, на дві підсистеми: діючі декрети – до підсистеми законодавчих актів, а постанови й розпорядження – до підсистеми підзаконних, у якій вони займають подвійне положення (з одного боку, знаходяться на вищому ієрархічному рівні щодо нормативних актів інших органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ, організацій; з іншого – на нижчому рівні щодо нормативних постанов Верховної Ради України й нормативних актів Президента України) [481, с. 8–9]. Безумовно, питання декретів Кабінету Міністрів України досі є актуальним через те, що багато із них є чинними та можуть застосовуватися відповідними суб'єктами. Незважаючи на те, що вони були ухваленими Урядом України, сьогодні такі декрети розглядаються як законодавчі акти, змінити і скасувати які може лише Верховна Рада України.

Деталізоване правове регулювання процедури підготовки та прийняття актів Кабінету Міністрів України міститься в Регламенті Кабінету Міністрів України, який затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950. Так, у § 29 розділу 4 цього Регламенту визначено, що акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов. Вони ухвалюються з таких питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методики та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового регулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього [383]. Отже, у першому випадку затверджуються акти з питань врегулювання суспільних відносин шляхом формування загальнообов'язкових норм права, що виражатимуться у відповідних нормативно-правових приписах постанови. У такому разі ці постанови нормативного характеру, що врегульовуватимуть адміністративно-правові відносини, можемо віднести до джерел адміністративного права.

Другий різновид постанов стосується затвердження, прийняття або приєднання до міжнародного договору, наприклад, постанова Кабінету

Міністрів України від 9 грудня 2015 року «Про затвердження Договору між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про Українсько-Польську Раду обміну молоддю», яким було затверджено відповідний Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про Українсько-Польську Раду обміну молоддю, вчинений 9 вересня 2015 р. у м. Варшаві. Значення постанови Кабінету Міністрів України в цьому разі має забезпечувальний (оперативний) характер щодо затвердження міжнародного договору, укладеного від імені Кабінету Міністрів України.

Найважливіше значення серед усіх актів Кабінету Міністрів України відіграють його постанови, якими затверджуються положення, статут, порядок, регламент, правила, методика та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання. Таке підзаконне нормотворення має здійснюватися на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як правильно зазначено в постанові Смілянського міськрайонного суду Черкаської області, постанова Кабінету Міністрів України не може відмінити чи змінювати обсяг прав, що передбачені законом України, а тим більше не відповідати його нормам у повному об'ємі, так як нормативний акт виконавчого органу повинен лише визначати порядок реалізації закону та його застосування [312].

В академічному підручнику з адміністративного права за редакцією професора В. Б. Авер'янова (2004 р.) наводяться визначення статуту, положення, правил та інструкції, зокрема:

– статут, положення – акт, який визначає організацію та діяльність окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, службовців та інших осіб у певних сферах діяльності [9, с. 144–145], наприклад, Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 року № 244; Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 року № 208.

– правила – акт, що конкретизує норми права більш загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних сферах державного управління й має процедурний характер [9, с. 144–145], наприклад, Правила дорожнього руху, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306.

– інструкція – акт, яким роз'яснюється порядок застосування закону чи іншого акта вищої юридичної сили, створюється механізм їх реалізації [9, с. 144–145], наприклад, Типова інструкція з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 року № 55.

Загалом погоджуємось із запропонованими визначеннями, проте вони не охоплюють усі види актів, які затверджуються постановами Кабінету України. Так, відповідно до § 29 Регламенту Кабінету Міністрів України ухвалюються також порядок, методика та регламент.

Порядок як і правила, на нашу думку, конкретизують норми законодавства і створюють механізм реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Наприклад, Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 року № 640; Порядок проведення державної атестації наукових установ, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 року № 540; Порядок ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 року № 867.

Методика є актом, який визначає механізм проведення розрахунків, визначення оцінки певних явищ, через встановлення математичних формул, необхідних для проведення правильних розрахунків, наприклад, оцінка вартості майна. Серед постанов, якими затверджуються такі методики варто назвати: Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена

постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308, Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 року № 66.

Регламент – це акт який встановлює певні вимоги та еталони технічного характеру, а також врегульовує організаційні та процедурні питання діяльності органів публічної адміністрації. Звідси всі регламенти можна розділити на два види:

– технічні регламенти, наприклад, Технічний регламент безпеки рухомого складу залізничного транспорту, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 року № 1194;

– регламенти, що визначають порядок діяльності органів публічної адміністрації, процедуру ухвалення їх актів тощо, наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950; Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 року № 2263; Регламент роботи конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 року № 170.

Водночас не всі постанови уряду мають нормативний характер, деякі з них мають індивідуальний, організаційно-розпорядчий характер. До 2008 року досить поширеною була практика вирішення постановами кадрових питань, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про призначення Чорновола Т. В. радником прем'єр-міністра України» від 25 жовтня 2006 року № 1504, постанова Кабінету Міністрів України «Про деякі питання правління публічного акціонерного товариства «Українська залізниця», якою затверджено персональний склад відповідного правління. З організаційно-розпорядчих питань видавалась, наприклад, постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів із підготовки та відзначення 66-ї річниці

визволення України від фашистських загарбників» від 2 вересня 2010 року № 811. Ці постанови не можна вважати загальнообов'язковими, а тому можемо констатувати, що уряд не завжди безумовно слідує такому критерію класифікації його актів як нормативність.

Судове застосування постанов Кабінету Міністрів України при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення характерне тим, що суди часто застосовують їх як норми матеріального права, за порушення яких може наставати адміністративна відповідальність. Найчастіше судами застосовується постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 року № 1306, якою затверджено Правила дорожнього руху. Загалом це один із найбільш застосовуваних нормативних актів із притягнення до адміністративної відповідальності.

Другим видом актів уряду є розпорядження, що ухвалюються з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Розпорядження уряду, як правило, не мають нормативний характер і не можуть виступати джерелами права. Г. І. Петров ще в середині ХХ століття писав, що юридична сила постанов Раді Міністрів СРСР, що ухвалюються в колегіальному порядку, не може бути однаковою з юридичною силою розпоряджень, що видаються Головою Ради Міністрів і його заступниками в порядку єдиноначальства. Він вказував, що юридична сила постанов є вищою, ніж розпоряджень, що випливає з принципу демократичного централізму, а їхнє «ототожнення не відповідає принципу соціалістичної законності» [246, с. 34–45]. Натомість законодавство України не розмежовує юридичну силу таких актів. У ст. 177 Конституції України йдеться про однакове обов'язкове виконання як постанов, так і розпоряджень Кабінету Міністрів. До того ж розпорядження визнаються актами Уряду, а не прем'єр-міністра, який його очолює. Основною ознакою, що дає змогу розмежувати постанови й розпорядження уряду – їх нормативність та здатність бути джерелом права.

В. С. Основін підкреслює, що розпорядження, здебільшого, не є нормативними актами, а індивідуальними актами, і відповідно не можуть бути

джерелами права [240, с. 87]. І з цим твердженням варто погодитись, хоча трапляються винятки із загального правила. Щодо розпоряджень Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, то нами знайдено лише деякі такі приклади, зокрема, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку історичних державних найменувань» від 6 липня 2016 року № 479-р, яким затверджено відповідний перелік повних та скорочених історичних державних найменувань, які забороняється використовувати в найменуваннях юридичних осіб приватного права, згідно з додатком до розпорядження; розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про скасування обмеження доступу до деяких актів Ради Міністрів Української РСР, Кабінету Міністрів Української РСР, Кабінету Міністрів України» від 4 серпня 2010 року № 1632-р, яким скасовано обмеження доступу до деяких таких актів та знято з них позначки «Не для друку» й «Не для преси». Ще одним прикладом можна назвати розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації державної цінової політики в житлово-комунальному господарстві та на міському пасажирському транспорті» від 17 червня 2004 року № 392-р, яким затверджене нормативне Положення про Міжвідомчу комісію з питань реалізації державної цінової політики в житлово-комунальному господарстві та на міському пасажирському транспорті, незважаючи на те, що такі положення переважно затверджуються постановами Кабінету Міністрів України. Проте це швидше винятки із загального правила, адже, переважно, розпорядження Кабінету Міністрів України не містить правових норм, і джерелом права визнаватись не може.

Нами досліджено приклади нормативних розпоряджень Кабінету Міністрів України, що застосовуються судами при вирішенні та розгляді судових справ. Наприклад, розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 2 грудня 2015 року № 1275-р, яким затверджено перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася

антитерористична операція. Отже, вирішення питань нормативного значення у формі розпоряджень може призводити до виникнення публічно-правових спорів, порушення прав фізичних та юридичних осіб. Крім того, ухвалення розпоряджень нормативного характеру суперечить ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якого, актами нормативного характеру є лише постанови. Ця проблема має і практичний характер у судовому правозастосуванні. Наприклад, окружний адміністративний суд м. Києва розглядав адміністративну справу № 2а-3858/10/2670 про визнання нечинними розпоряджень Кабінету Міністрів України. Позивач у цій справі просив визнати нечинним та скасувати розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 квітня 2008 року № 610 «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками», оскільки за своїм характером це розпорядження є нормативно-правовим актом, адже останні ухвалюються у формі постанов, а не розпоряджень [298]. Хоча суд у цій справі відмовив у задоволенні позову через те, що оскаржуване розпорядження Кабінету Міністрів України не порушувало його права та інтереси позивача, проте, вважаємо, ухвалення розпоряджень Кабінетом Міністрів України нормативного характеру не відповідає вимогам закону та може створювати проблеми при їх реалізації та застосуванні.

Застосування нормативних розпоряджень Кабінету Міністрів України має місце і при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, у постанові від 20 березня 2017 року Чугуївського міського суду Харківської області зазначається, що суд позбавлений можливості викликати ОСОБА_1 в судове засідання, оскільки м. Луганськ, де він мешкає, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 02.12.2015 № 1275-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» є населеним пунктом, на території якого здійснюється антитерористична операція [336]. Це вказує, що вищезгадане розпорядження Кабінету Міністрів України має нормативне

значення, адже не є актом індивідуальної дії, не вирішує організаційно-розпорядчих питань, проте може застосовуватися до невизначеного кола суб'єктів, має обов'язковий характер.

Проведений аналіз Регламенту Кабінету Міністрів України дав нам змогу виявити такі акти Прем'єр-міністра України як доручення. Так, відповідно до пункту 2 § 9 Прем'єр-міністр, керуючи роботою Кабінету Міністрів, дає доручення, що є обов'язковим для виконання, яке оформляється як офіційний документ організаційно-розпорядчого характеру на спеціальному бланку [383]. Вважаємо за необхідне підкреслити, що такі доручення є актами прем'єр-міністра, а не Кабінету Міністрів України і, що вони приймаються з організаційно-розпорядчих питань, не можуть містити адміністративно-правових норм, а тому бути джерелом адміністративного права. Такі доручення можуть розглядатися судом як акти індивідуальної дії, наприклад, у справі за адміністративним позовом заступника Генерального прокурора України до Кабінету Міністрів України про визнання протиправним та скасування окремого доручення окружний адміністративний суд м. Києва встановив, що, з огляду на правову природу окремого доручення, яке прийняте за спеціальною процедурою на засіданні Кабінету Міністрів України, зафіксоване в специфічній протокольній формі, за своєю суттю є актом індивідуальної дії, слід дійти висновку, що Позивач мав право його оскаржити [296]. Отже, про жодну нормативність таких доручень йти не може.

Хоча метою цього дослідження не ставилося вивчення питання щодо підготовки, процедури прийняття та набрання чинності актів Кабінету Міністрів України, водночас неможливо не звернути увагу на положення Конституції України, яке досі залишається нереалізованим на практиці та не виконується. Ідеться про ч. 3 ст. 117 Конституції України, відповідно до якої нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Досі закону, який би визначав порядок реєстрації актів органів виконавчої влади, не існує [114, с. 37]. Міністерство юстиції України та

його територіальні підрозділи проводять таку реєстрацію на підставі Указу Президента України від 03 жовтня 1992 року № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 року № 731.

Згідно з п. 3 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади на державну реєстрацію подаються акти, ухвалені відповідними суб'єктами за встановленою процедурою, у визначеній формі, що призначені на неодноразове застосування, незалежно від строку їх дії та характеру відомостей, що в них містяться [256]. Натомість постанови Кабінету Міністрів України повною мірою відповідають вказаним вище критеріям і також підлягають відповідній державній реєстрації. І, хоча, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України при підготовці його актів здійснюється опрацювання на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) (§ 35 Регламенту), опрацювання на відповідність європейським стандартам у сфері дотримання прав людини (§ 36 Регламенту), правова експертиза Міністерством юстиції (§ 44–47 Регламенту), проте відповідно до приписів Конституції така процедура має бути передбачена законом.

Отже, серед актів Кабінету Міністрів України найважливіше значення відіграють постанови та розпорядження. Лише постанови мають нормативний характер і, отже, є джерелами права. Поряд із цим, наведено приклади ненормативних постанов Уряду та його розпоряджень, що є загальнообов'язковими та можуть належати до джерел адміністративного права, що свідчить про невідповідність приписам закону. Наголошено також на необхідності ухвалення спеціального закону, який би врегулював процедуру державної реєстрації нормативних актів Кабінету Міністрів України.

2.3.4 Акти центральних органів виконавчої влади та інших загальнодержавних органів як джерела адміністративного права

В ієрархії системи органів виконавчої влади важливе місце займають міністерства та інші центральні органи виконавчої влади (агентства, служби, інспекції, фонди тощо). У своїй діяльності вони є підвідомчими Кабінету Міністрів України як вищому органу в системі органів виконавчої влади. Організація, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України визначено Законом України «Про центральні органи виконавчої влади». Відповідно до ст. 2 цього Закону міністерства забезпечують формування та реалізацію державної політики в одній чи декількох сферах, а інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики [372]. До «інших центральних органів виконавчої влади» вищевказаний Закон у ст. 17 відносить:

– агентство, що створюється в разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (наприклад, Державне агентство автомобільних доріг України);

– служба характеризується тим, що більшість функцій центрального органу виконавчої влади полягають у наданні адміністративних послуг фізичним і юридичним особам (наприклад, Державна міграційна служба України);

– інспекція для виконання контрольних-наглядових функцій за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства (наприклад, Державна архітектурно-будівельна інспекція України) [372].

Проте не завжди такі законодавчо визначені критерії підходять для класифікації всіх видів центральних органів виконавчої влади. Наприклад, сумнівним є віднесення Державної фіскальної служби України до органів, що надають послуги фізичним та юридичним особам, оскільки лише близько 1

відсотка працівників органів ДФС з їх загальної кількості (1 % від 58 тис. осіб) виконують функції з консультування платників податків [552, с. 10]. Перетворенню ДФС на орган, що виконує публічно-сервісні послуги, не сприяє також наявність у її структурі податкової міліції.

Крім, зазначених у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» видів ЦОВВ, у постанові Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 року № 442 називаються також Пенсійний фонд України, Український інститут національної пам'яті, Національна поліція України, Фонд державного майна України, Державне бюро розслідувань тощо. Водночас згідно зі ст. 24 вищевказаного Закону Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Державний комітет телебачення й радіомовлення України є центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Проаналізована система центральних органів виконавчої влади дозволяє найкраще розкрити питання актів цих органів, щоби зрозуміти їх взаємозв'язок між собою та місце в системі підзаконних нормативно-правових актів. Акти ЦОВВ мають такі ж властивості як інші підзаконні нормативно-правові акти, зокрема мають підзаконний характер, приймаються на основі Конституції, законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України та актів Кабінету Міністрів України, містять деталізоване правове регулювання, визначене в законодавчих актах, приймаються в особливому порядку і випадку, якщо такі акти мають міжвідомчий характер, або врегульовують права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб, підлягають державній реєстрації.

Класифікацію актів центральних органів виконавчої влади, окрім загальних критеріїв, які характерні для всіх підзаконних нормативно-правових актів, можемо провести за:

I. Суб'єктами прийняття акта:

– акти міністерств, наприклад, наказ Міністерства оборони України «Про затвердження Інструкції про організацію розгляду звернень та проведення

особистого прийому громадян у Міністерстві оборони України та Збройних Силах України» від 28 грудня 2016 року № 735, зареєстровано в Міністерстві юстиції 23 січня 2017 р. за № 94/29962;

– акти агентств, наприклад, наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типового порядку проведення публічного звіту керівника органу виконавчої влади» від 20 грудня 2016 № 277, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 11 січня 2017 р. за № 28/29896;

– акти служб, наприклад, наказ Державної авіаційної служби України «Про затвердження Авіаційних правил України «Правила сертифікації суб'єктів, що надають агентські послуги з продажу повітряних перевезень» від 15 березня 2018 р. № 231, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 05 квітня 2018 р. за № 407/31859;

– акти інспекцій, наприклад, наказ Державної інспекції ядерного регулювання України «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів та визнання таким, що втратив чинність, наказу з питань поводження з радіоактивними відходами» від 12 жовтня 2017 р., зареєстровано в Міністерстві юстиції України 02 листопада 2017 р. за № 1340/31208, у якому інспекція прямо називає власні накази нормативними;

– акти центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, наприклад, наказ Державного комітету телебачення й радіомовлення України «Про затвердження Порядку особистого прийому громадян керівництвом Держкомтелерадіо» від 20 березня 2017 року № 54, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 13 квітня 2017 р. за № 491/30359.

II. Правовою формою вираження таких актів:

– накази, наприклад, наказ Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 квітня 2005 року № 34/5;

– рішення, наприклад, рішення Національного агентства з питань запобігання корупції «Про початок роботи системи подання та оприлюднення

декларації осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 10 червня 2016 року № 2 та ін.;

– розпорядження, наприклад, розпорядження Антимонопольного комітету України «Про встановлення порядку звільнення від відповідальності» від 25 червня 2012 року № 399-р, зареєстровано в Міністерстві юстиції 7 вересня 2012 р. за № 1553/21865;

– постанови, наприклад, постанова правління Пенсійного фонду України «Про організацію виконання норм Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 15 серпня 2011 р. № 22–1, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 6 жовтня 2011 р. за № 1150/19888.

Проте такі форми вираження суперечать Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», відповідно до якого ЦОВВ ухвалюють накази.

III. Сферою правового регулювання:

– відомчі – акти, що здійснюють правове регулювання в межах органу виконавчої влади, наприклад, наказ Державної фіскальної служби України «Про затвердження Інструкції з діловодства у Державній фіскальній службі України» від 06 червня 2018 року № 365; наказ Секретаріату Кабінету Міністрів України «Про затвердження рекомендацій щодо зовнішнього вигляду (дрес-коду) працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України» від 30 вересня 2010 р. № 155;

– загальні – акти, що стосуються невизначеного кола суб'єктів правового регулювання, наприклад, наказ Національного агентства з питань державної служби «Про затвердження Порядку стажування державних службовців» від 3 березня 2016 року № 48, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 23 березня 2016 р. за № 439/28569.

IV. Територіальною сферою дії:

– внутрішні, наприклад, наказ Міністерства інфраструктури України «Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатом проведення планової (позапланової) перевірки, та форм припису, розпорядження для здійснення заходів державного нагляду (контролю) за

дотриманням суб'єктами господарювання у сфері залізничного транспорту вимог законодавства, норм і стандартів» від 25.01.2017 № 16, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 1 березня 2017 р. за № 279/30147;

– зовнішні (міжнародні), наприклад, Угода про співробітництво між Міністерством юстиції України та Міністерством юстиції Грузії від 19 листопада 2009 року.

V. Суб'єктним складом ініціаторів та видавників акта:

– акти одного центрального органу виконавчої влади, наприклад, наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Порядку допуску до професії приватного виконавця» від 25 жовтня 2016 р. № 3053/5;

– спільні акти декількох центральних органів виконавчої влади, наприклад, Інструкція про порядок реєстрації актів цивільного стану в дипломатичних представництвах та консульських установах України, затверджена наказом Міністерства юстиції України, Міністерства закордонних справ України від 23 травня 2001 р. № 32/5/101, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 1 червня 2001 р. за № 473/5664.

Отже, основними актами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади є накази, що випливає із положень Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Так, у ст. 15 цього Закону визначено, що міністерство в межах своїх повноважень видає накази, що підписуються міністром. Вони є обов'язковими для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами [372], що дає змогу віднести накази міністерств до джерел адміністративного права України.

Водночас варто звернути увагу на статтю 23 вищевказаного Закону, яка визначає накази центрального органу виконавчої влади, крім наказів міністерств. У цій статті вказано, що центральний орган виконавчої влади в межах своїх повноважень видає накази організаційно-розпорядчого характеру,

організовує та контролює їхнє виконання [372]. Тобто відповідно до приписів вищевказаного Закону центральні органи виконавчої влади, крім міністерств, втратили повноваження ухвалювати нормативно-правові акти, оскільки організаційно-розпорядчі акти не можуть врегульовувати суспільні відносини, визначати права та обов'язки людини. Такі акти не підлягають державній реєстрації в Міністерстві юстиції України. Необхідні нормативні акти щодо таких ЦОВВ мають вводитись у дію нормативними актами міністерств або безпосередньо Кабінетом Міністрів України, адже ЦОВВ спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів. Як приклад можемо назвати Порядок розгляду звернень та організації особистого прийому громадян у Державній фіскальній службі України та її територіальних органах, затверджений наказом Міністерства фінансів України від 02 березня 2015 р. № 271, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 29 квітня 2015 р. за № 484/26929.

Це положення Закону не завжди виконується на практиці. Так, вище наведено приклад наказу Державної інспекції ядерного регулювання України 2017 р., у якому ця інспекція називає свої акти нормативними, який зареєстровано в Міністерстві юстиції України. Водночас ця інспекція навіть не є ЦОВВ зі спеціальним статусом. У зв'язку із цим подавався проект Закону про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо наказів центральних органів виконавчої влади щодо узаконення нормативної діяльності ЦОВВ. Як вказується в пояснювальній записці до цього законопроекту Державна інспекція ядерного регулювання, Державне космічне агентство, Державна служба статистики, а також ЦОВВ зі спеціальним статусом сьогодні видають акти нормативного характеру всупереч Закону. Необхідність видавати акти нормативного характеру обґрунтовується тим, що ці органи мають затверджувати певні методики, форми звітностей та бланків, порядки роботи та інші документи, підготовку і прийняття яких не можна передати міністерству у зв'язку зі специфікою роботи [341]. Цей законопроект не був підтриманий зокрема й Головним науково-експертним управлінням, у

висновку якого від 6 лютого 2012 р. зазначено, що аналіз наведених норм Закону дозволяє дійти висновку, що законодавець мав на меті скоротити так звану відомчу нормотворчість, яка «викликає критику через свою громіздкість, перевантаження законодавства, суперечливість положень, досить поширену неузгодженість із нормами законів і порушення у зв'язку з цим принципу верховенства закону в суспільних відносинах» [59]. Загалом підтримуємо такий висновок, що впливає з основних положень Закону, що свідчить про необхідність втілення його вказівок у практичній діяльності ЦОВВ. Проте це не означає, що акти центральних органів виконавчої влади не можуть відноситись до джерел адміністративного права, адже багато із них ухвалені ще до набрання чинності Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», досі існує практика ухвалення нормативних актів іншими центральними органами виконавчої влади. Тому варто посилити контроль за виконанням приписів Закону Кабінетом Міністрів України та відповідними міністрами, які координують та скеровують діяльність ЦОВВ.

Необхідно також зауважити, що до набуття чинності Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністри були уповноважені видавати розпорядження з організаційно-кадрових питань, які також не можемо віднести до джерел адміністративного права. Сьогодні замість таких розпоряджень ухвалюються накази центральних органів виконавчої влади організаційно-розпорядчого характеру.

Як зазначає О. В. Константий, міністром можуть затверджуватися правила, інструкції та положення. Дослідник погоджується із М. Н. Ніколаєвою, яка відносить їх до залежних похідних від наказів [223, с. 66] і називає їх «вторинними» джерелами права центральних органів виконавчої влади [162, с. 48]. Вважаємо таку позицію дискусійною, що призводить до неправильного розуміння правової природи актів центральних органів виконавчої влади. Відповідно до цього підходу, якщо правила, інструкції чи положення, які затверджуються наказами, розглядати як вторинні акти, то це вказує на їхню відмінність від первинних актів, тобто наказів, якими вони

затверджуються. Отже, складається ситуація, що наказ і правила, які він затверджує, стають різними правовими актами. На нашу думку, їх неможливо розділити, адже наказ виконує лише оперативну функцію із затвердження відповідних правил, інструкцій, положень. І наказ, і правила чи положення, які ним затверджені, мають єдині реквізити, що унеможлиблює їх роз'єднання. Державній реєстрації підлягає не лише наказ, а й відповідне положення, правила чи інструкція, які насамперед містять правові норми і здійснюють правове регулювання певних суспільних відносин. Вважаємо, що не можна применшувати значення правил, положень чи інструкцій і розглядати їх окремо від наказу, яким вони вводяться в дію. Невід'ємною частиною таких актів центральних органів виконавчої влади є ще також додатки до наказів. Окрім того, правозастосуванню, у тому числі й судовому, підлягають, насамперед, правила, положення, інструкції тощо, оскільки саме вони регламентують суспільні відносини. Затвердження їх наказом характеризує лише спосіб та порядок набрання ними чинності й жодним чином не робить їх вторинними чи похідними актами.

Це підтверджує й судова практика, так, у постанові Окружного адміністративного суду міста Києва від 03 січня 2013 р. зазначено, що оскільки «регламент Кабінету Міністрів, затверджено його постановою від 18 липня 2007 року № 950, то ці акти мають однакову юридичну силу й суд не здійснює перевірку цієї постанови на її відповідність регламенту Кабінету Міністрів України» [300]. Тобто неможливо перевірити на відповідність регламенту постанови, якою він введений у дію.

У своїй діяльності органи виконавчої влади досить часто видають також листи з приводу роз'яснень положень законодавства або надання доручень підвідомчим органам. Водночас деколи центральні органи виконавчої влади переоцінюють значення листів, надаючи їм нормативного значення, та зобов'язуючи інших суб'єктів керуватись його приписами. Досить часто таку ситуацію можна спостерігати в листах ДФС України. Наприклад, у листі ДФС від 06.04.2016 № 7645/6/99-99-19-02-01-15 вказано, що при визначенні

розміру відрахування частини чистого прибутку (доходу) до державного бюджету державними унітарними підприємствами та їх об'єднаннями за звітні періоди 2015–2016 року слід керуватись листом ДФС від 29.03.2016 № 10768/7/99–99–19–02–02–17. Встановлення норм права, у тому числі з метою подолання законодавчих прогалин, у листах є недопустимим. Адже, як дійшов висновку Вищий адміністративний суд України, лист є відповіддю наданою державним органом, відповідно до вимог Закону України «Про звернення громадян» та не містить у собі ознак ані нормативного акту, ані акту індивідуальної дії, а тому не є рішенням суб'єкта владних повноважень, яке б породжувало певні правові наслідки, спрямовані на регулювання тих чи інших суспільних відносин і мало б обов'язковий характер для суб'єктів цих відносин [493].

У листі Міністерства юстиції України від 26 червня 2016 року з цього приводу правильно зазначено, що листи Мін'юсту не встановлюють норм права, а мають інформаційний характер [459].

Схожа позиція відображена і в інших рішеннях суду, наприклад, у постанові Солом'янського районного суду м. Києва від 8.11.2002 року зазначено, що лист Міністерства праці та соціальної політики України від 19.02.2008 року № 316/0/039/98, що застосовувався суб'єктом владних повноважень при нарахуванні пенсії, «не зареєстрований у Мін'юсті, як це передбачено Указом Президента України від 03.10.1992 року № 493/92 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади», ніде офіційно не оприлюднений, що суперечить ст. 57 Конституції України, тобто не є нормативно-правовим актом у розумінні ст. 117 Конституції України й не підлягає застосуванню для виплати пенсії в зменшеному 40 % її розмірі, оскільки носить лише суб'єктивно інформаційний, а не офіційний характер». Отже, суд прийшов до висновку, що цей лист незаконно змінює діючий порядок виплати пенсії та істотно обмежує право позивача, оскільки, «будучи службовою кореспонденцією, не може встановлювати нову правову норму щодо механізму виплати пенсії не в

повному обсязі, у якому вона нарахована згідно з нормативними актами» [313]. Ці положення є надзвичайно важливими, адже досить часто органи публічної адміністрації, як і в наведеному вище прикладі, виходять за межі своїх повноважень, видаючи листи, які фактично містять у собі нові норми права, зобов'язуючи суб'єктів правовідносин їх неухильно додержуватись.

Акти центральних органів виконавчої влади застосовуються також і при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, у справі № 233/5400/15-п суд, керуючись інструкцією «З оформлення протоколів про військові адміністративні правопорушення», затвердженою наказом Міністерства оборони України від 19 травня 2015 року № 222, зареєстрованою Міністерством юстиції України 04 червня 2015 року за № 656/27101, постановив повернути матеріал про адміністративне правопорушення про притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 172–20 КУпАП України для належного оформлення [283]. Аналогічно застосовується й Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 06.11.2015 № 1376.

Застосовуються судами при розгляді справ про адміністративні правопорушення й акти агентств, служб, інспекцій та інших центральних органів виконавчої влади. Наприклад, Сарненський районний суд Рівненської області розглянувши протокол про вчинення адміністративного корупційного правопорушення, постановив визнати ОСОБА_1 винним у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 172–6 КУпАП [310]. Суд посилався на те, що згідно підпункту 2 пункту 5 розділу II Порядку формування, ведення та оприлюднення (надання) інформації Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції № 3 від 10.06.2016 року, зареєстрованого Міністерством юстиції України за № 959/29089 від 17.07.2016 року, декларація суб'єкта декларування, який припиняє діяльність, пов'язану з виконанням функцій

держави або місцевого самоврядування, подається не пізніше дня такого припинення.

Окрім центральних органів виконавчої влади, акти яких є джерелами адміністративного права, в Україні існує неабияка кількість інших загальнодержавних органів, посадових та службових осіб, що не входять організаційно до системи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, проте здатні врегульовувати суспільні відносини й ухвалювати акти, що є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами у сфері адміністративно-правових відносин. Незважаючи на те, що такі органи не відносяться до жодної з гілок державної влади, вони виконують публічні завдання та функції, забезпечують публічний інтерес. З цією метою вони уповноважені ухвалювати загальнообов'язкові правила поведінки, що виступають джерелами права. Водночас не всі акти таких органів виступатимуть джерелами адміністративного права.

Служба безпеки України є державним органом спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України згідно зі ст. 1 Закону України «Про службу безпеки України» [368]. Тому цей орган не відноситься до жодної із гілок влади, зокрема й виконавчої влади [28, с. 26]. Водночас акти Служби безпеки України можуть врегульовувати адміністративно-правові відносини, містити норми адміністративного права. Зокрема до таких актів можемо віднести Інструкцію про порядок оформлення в Службі безпеки України матеріалів про адміністративні правопорушення, затверджену наказом Центрального управління Служби безпеки України 22 березня 2017 року № 173, зареєстровану в Міністерстві юстиції України 14 квітня 2017 р. № 506/30374, Положення про порядок надання доступу до державної таємниці в Центральному управлінні Служби безпеки України, затверджене наказом Служби безпеки України від 21 червня 2012 р. № 251 та інші. Так, вищевказане Положення визначає порядок надання та припинення доступу до державної таємниці співробітникам-військовослужбовцям, працівникам, які уклали трудовий договір зі Службою безпеки України та

іншим громадянам, що також вказує на загальнообов'язковість цього акта.

Окремо доцільно згадати про національні комісії, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки. Варто зазначити, що до 2010 р. національні комісії з регулювання природних монополій мали статус центральних органів виконавчої влади, натомість із прийняттям змін до Закону України «Про природні монополії» ці комісії отримали статус державних колегіальних органів і фактично були виведені із системи органів державної виконавчої влади [54, с. 137–138]. Сьогодні ці функції покладені на Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Вона є постійно діючим незалежним державним колегіальним органом із метою здійснення державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сфері енергетики та комунальних послуг. Ця комісія уповноважена приймати нормативні акти у відповідних сферах економіки, що виступатимуть джерелами адміністративного права. Наприклад, Кодекс газорозподільних систем, затверджений постановою Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 30 вересня 2015 № 2494, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 06 листопада 2015 р. за № 1379/27824. Цей Кодекс врегульовує не лише внутрішньо-адміністративні відносини, адже поширює дію й на споживачів природного газу, є нормативним актом. Водночас неоднозначним є використання для цього підзаконного нормативного акта назви «кодекс», що, переважно, використовується для кодифікованих законів.

Окреме місце в механізмі держави займає Центральна виборча комісія (далі – ЦВК), яка згідно зі ст. 1 Закону України «Про Центральну виборчу комісію» є постійно діючим колегіальним державним органом щодо організації підготовки і проведення виборів та всеукраїнського й місцевих референдумів [373]. Законом також встановлено, що ЦВК приймає свої рішення у формі постанов. Водночас як визначено в ст. 13 цього Закону та ст. 1 Регламенту Центральної виборчої комісії, затвердженого постановою Центральної виборчої

комісії від 26 квітня 2005 р. № 72, рішення Комісії, прийняте в межах її повноважень, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами відповідного виборчого процесу чи процесу референдуму, у тому числі відповідними виборчими комісіями й комісіями з референдумів нижчого рівня, а також органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності та громадянами України [373]; [384]. Отже, хоча рішення ЦВК і є загальнообов'язковими, проте за предметом правового регулювання вони стосуються виборчого процесу або процесу референдуму, що, у свою чергу, відноситься до предмета конституційного, а не адміністративного права. Це дає змогу зробити висновок, що питання виборчого процесу та процесу референдуму не належать до адміністративно-правових відносин, а тому, навіть, обов'язкові для виконання постанови ЦВК джерелами адміністративного права бути не можуть, хоча вони можуть бути предметом розгляду адміністративних судів.

2.3.5 Місцеві та локальні підзаконні нормативно-правові акти в системі джерел адміністративного права та їх застосування судами

До джерел адміністративного права необхідно віднести й такі підзаконні нормативно-правові акти, територіальна сфера дії яких поширюється не на всю Україну, а лише на певну адміністративно-територіальну одиницю, тобто має певні обмеження дії в просторі. Такі акти також мають загальнообов'язковий характер, а їх виконання забезпечується засобами державного примусу. О. В. Батанов щодо актів місцевого самоврядування зазначив, що вони мають директивно-обов'язковий і публічно-владний характер, що забезпечуються примусовою силою закону [29, с. 57]. Водночас «вираз волі територіальної громади при прийнятті нормативних актів представницькими органами є визначальною умовою здійснення місцевого самоврядування» [520, с. 120]. Це, так само, характеризує призначення місцевого самоврядування в Україні.

Місцеві підзаконні нормативно-правові акти, які деякі автори пропонують називати «місцевими актами управління» [480, с. 186–190], умовно можемо виділити в окрему групу. До них відносимо акти органів державної виконавчої влади на місцях, акти органів влади в Автономній Республіці Крим, акти органів місцевого самоврядування. Окремо варто виділити локальні акти, до яких відносимо акти керівників державних або комунальних підприємств, установ та організацій, хоча доволі часто «локальні» й «місцеві» акти, як терміни, ототожнюються.

Незважаючи на відмінність вищевказаних органів та правової природи їх актів, усі вони характеризуються такими ознаками:

- мають підзаконний характер і мають відповідати актам вищої юридичної сили;
- нормативні акти місцевих органів влади є обов'язковими до виконання;
- просторова сфера дії таких актів обмежується певною територією;
- приймаються в установленому порядку за відповідними процедурами;
- врегульовують суспільні відносини місцевого значення.

Характеризуючи місцеві підзаконні нормативно-правові акти, які є обов'язковими для виконання фізичними та юридичними особами, треба виділити наступні різновиди таких актів залежно від суб'єктів їх прийняття:

1. Акти місцевих органів виконавчої влади:

- акти місцевих державних адміністрацій;
- акти територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

2. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування:

- акти ради;
- акти сільського, селищного, міського голови;
- акти голови районної в місті ради;
- акти виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті ради.

3. Акти органів автономного утворення в складі України – Автономної

Республіки Крим:

- акти Верховної Ради АРК;
- акти Ради міністрів АРК;
- акти міністерств, республіканських комітетів АРК.

Державна виконавча влада на місцях представлена місцевими державними адміністраціями та територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Важливе значення для врегулювання відносин місцевого характеру цими органами мають нормативні акти місцевих державних адміністрацій. Я. Я. Буряк пропонує їх розглядати як «акт-документ голови місцевої державної адміністрації, який приймається на підставі закону та для його конкретизації з метою врегулювання питань у межах компетенції цього органу» [44, с. 10]. Проте таке визначення не позбавлене дискусійності, адже обмежує нормативні підстави прийняття актів місцевої державної адміністрації. Відповідно до ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» вони приймаються на виконання «Конституції України, законів України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади», а не лише законів. З цією метою голови місцевих державних адміністрацій ухвалюють розпорядження, а керівники структурних підрозділів відповідні накази.

Водночас джерелами адміністративного права можуть бути лише загальнообов'язкові акти, а тому в силу ч. 2 ст. 6 вищевказаного Закону обов'язковими для виконання на відповідній території всіма органами, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами та громадянами є саме розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.

У цьому контексті треба вказати на неоднозначність формулювання п. 55 Типового регламенту місцевої державної адміністрації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263, де вказано, що голови місцевих державних адміністрацій на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра, за власною ініціативою видають одноособово в межах їх повноважень розпорядження. Однак поняття

«законодавство» трактується неоднаково, що призводить до різних практичних проблем у застосуванні джерел права, що вже нами було досліджено в попередніх підрозділах дисертації, а тому цей припис є досить абстрактним. Крім того, Типовий регламент вказує на необхідність виконання доручень прем'єр-міністра, хоча Закон України «Про Кабінет Міністрів України» такого виду актів прем'єр-міністра не визначає, а якщо виходити з ненормативних чи, навіть, усних доручень прем'єра, то тут може мати суперечність зі ст. 6 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», де чітко вказано на основі яких актів повинні ухвалюватися нормативні акти місцевої державної адміністрації. Звідси, Типовий регламент необхідно вдосконалити та привести у відповідність із діючим законодавством у сфері процедури прийняття актів голів місцевих державних адміністрацій.

Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій як джерела адміністративного права мають загальнообов'язковий характер і врегульовують адміністративно-правові відносини в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Серед прикладів таких розпоряджень можна навести: розпорядження голови Львівської обласної державної адміністрації «Про створення Штабу з енергетичної безпеки Львівської області» від 12 червня 2017 р. № 511/0/5–17; розпорядження голови Київської обласної державної адміністрації «Про затвердження Положення про управління організаційної роботи та взаємодії з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування апарату Київської обласної державної адміністрації» від 22 травня 2017 року № 275 тощо.

Скасувати розпорядження голови державної адміністрації згідно з ч. 3 ст. 43 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» може Президент України, голова місцевої державної адміністрації вищого рівня або в судовому порядку. Голови обласних державних адміністрацій уповноважені скасовувати розпорядження голів районних державних адміністрацій, що суперечать Конституції, законам України, рішенням Конституційного Суду України, актам Президента України, КМУ, голів обласних державних адміністрацій,

міністерств та інших ЦОВВ.

Враховуючи це положення, Запорізький окружний адміністративний суд, розглядаючи адміністративну справу № 808/1561/14, дійшов висновку, що обласна державна адміністрація наділена повноваженнями щодо скасування розпоряджень голів районних державних адміністрацій. Водночас Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд, переглядаючи таке рішення суду в апеляційному порядку, скасував його, вказавши, що приймаючи розпорядження від 16.12.2013 № 594 «Про скасування розпорядження голови Запорізької райдержадміністрації від 26.12.2012 № 1253 «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення у власність земельних ділянок громадянам для ведення індивідуального садівництва, розташованих на території Розумівської сільської ради» в ньому не було зазначено чому саме розпорядження голови Запорізької райдержадміністрації від 26.12.2012 № 1253 суперечить Конституції України, законам України, рішенням Конституційного Суду України, іншим актам законодавства або є недоцільними, неекономними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами та як привести його у відповідність із вимогами чинного законодавства [277]. Отже, для реалізації цих повноважень голова обласної державної адміністрації зобов'язаний обґрунтувати причину та підстави скасування розпорядження голови районної державної адміністрації.

Крім місцевих державних адміністрацій, державна виконавча влада в Україні представлена також територіальними органами міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Ці органи хоча й мають статус окремих юридичних осіб публічного права, проте фактично реалізують державну політику в різноманітних сферах на місцях та здійснюють інші повноваження, передбачені законодавством. Їх правовий статус визначений як Законом України «Про центральні органи виконавчої влади», так і постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерств та іншого центрального органу виконавчої влади» від 25 травня 2011 року № 563. Такі органи, окрім підпорядкованості відповідному

міністерству чи іншому центральному органу виконавчої влади, також координуються головами місцевих державних адміністрацій. Як зазначається в науковій літературі, «система повноважень, які можуть здійснювати територіальні органи центральних органів виконавчої влади, порядок їх підзвітності та підконтрольності показують несамостійний характер цих органів, що перетворює їх у структурні органи центральних органів виконавчої влади, які здійснюють спрямування й координацію їх роботи» [190, с. 32]. Проте законодавець, мабуть, не мав на меті створити окремі органи на місцях, які будуть формувати власну політику та виконувати окремі самостійні завдання, окремо від центральних органів виконавчої влади, звідси й впливає назва цих органів – територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Отже, вони мають виконувати на місцях функції та завдання вищестоящих органів.

Згідно з п. 9 вищевказаного Типового положення територіальні органи в межах своїх повноважень ухвалюють накази. Такі накази носять організаційно-розпорядчий характер, хоча деякі з них мають нормативний характер і, відповідно, будуть джерелами адміністративного права України, наприклад, Порядок подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Головного, районних, міськрайонних управлінь юстиції у Львівській області та проведення їх державної реєстрації, затверджений наказом Головного управління юстиції у Львівській області від 13 жовтня 2008 року № 957 у редакції наказу Головного управління юстиції у Львівській області від 20 жовтня 2015 року № 352/6, зареєстровано Головним управлінням юстиції у Львівській області 20 жовтня 2015 р. за № 18/1715 та ін.

Акти територіальних органів міністерств можуть бути скасованими відповідним міністром, а акти територіальних органів інших центральних органів виконавчої влади – керівником відповідного органу зокрема й за дорученням міністра, який спрямовує й координує діяльність такого центрального органу виконавчої влади.

Юридична сила актів територіальних органів центральних органів

виконавчої влади в системі джерел права визначається залежно від місця відповідних органів в апараті держави. Щодо співвідношення наказів територіальних органів з іншими джерелами права, то необхідно звернути увагу на п. 2 Типового положення, відповідно до якого територіальні органи у своїй діяльності керуються не лише Конституцією, законами України, актам вищих органів виконавчої влади, але й актам органів місцевого самоврядування [356]. Отже, за юридичною силою акти територіальних органів центральних органів виконавчої влади знаходяться нижче всіх вищеперерахованих актів.

Важливе практичне значення при судовому застосуванні актів місцевих органів виконавчої влади має розмежування їх на нормативні та індивідуальні акти. Оскільки, як зазначено в ухвалі Вищого адміністративного суду України від 24 грудня 2015 р. у справі № К/800/29302/15, розпорядження голови Запорізької обласної державної адміністрації від 16 грудня 2013 року № 594 «Про скасування розпорядження голови Запорізької райдержадміністрації від 26 грудня 2012 року № 1253 «Про затвердження проекту землеустрою щодо відведення у власність земельних ділянок громадянам для ведення індивідуального садівництва» є ненормативним правовим актом одноразового застосування, який вичерпав свою дію фактом його виконання, а тому не може бути в подальшому скасований державною адміністрацією [496]. Аналогічна правова позиція міститься в постанові Верховного Суду України від 05 березня 2012 р. у справі за позовом ОСОБА_2 до Севастопольської міської державної адміністрації, третя особа – Закрите акціонерне товариство «С. Перовської» про визнання протиправним та скасування розпорядження. Отже, від того чи цей акт є нормативним, чи актом індивідуальної дії залежить можливість їх скасування вищестоящими органами в системі органів виконавчої влади.

Другу групу місцевих актів складають акти місцевого самоврядування. Вони можуть прийматись як безпосередньо територіальною громадою, так і опосередковано – представницькими органами та посадовими особами. Водночас такі акти становлять важливу складову системи джерел адміністративного права на місцевому рівні. Як зазначає М. Петришина

«система муніципальних актів є складним утворенням, яке за обсягом і видовим складом не збігається із загальною системою джерел українського права. Ці дві системи між собою перетинаються». Водночас точкою перетину називаються муніципальні нормативно-правові акти й акти, прийняті в межах делегованих повноважень, і нормативні договори [245, с. 75]. Вважаємо такий погляд певною мірою дискусійним, адже, хоч «муніципальні акти» й мають дещо іншу природу й певні свої властивості та особливості, проте їх не слід розглядати як окрему систему джерел права. Видається, що вони, як і інші загальнообов'язкові акти органів публічної влади, належать до системи джерел українського права, приймаються на основі актів, що мають вищу юридичну силу, з метою врегулювання відносин місцевого характеру. І хоча система органів місцевого самоврядування відокремлена від системи органів виконавчої влади, проте акти їх органів та посадових осіб врегульовують суспільні відносини на місцевому рівні, характеризуються відповідною юридичною силою і є обов'язковими для виконання відповідними суб'єктами правовідносин, а це, у свою чергу, характеризує їх як невід'ємну складову джерел адміністративного права України.

А. О. Кузнецов вважає, що «актом органів та посадових осіб місцевого самоврядування треба вважати дії зі встановлення, скасування, конкретизації або зміни сфери дії правової норми, якою регулюються муніципальні відносини, приймаються уповноваженим органом або посадовою особою місцевого самоврядування, документально оформлені і є обов'язковими для виконання в межах відповідної території» [173, с. 10]. Вважаємо таку позицію дещо дискусійною, адже дії уповноважених суб'єктів із приводу прийняття, зміни та скасування правових норм чи приписів у теорії права визначаються як правотворчість [187, с. 185] або нормотворчість [443, с. 342]. Натомість результатами такої діяльності є вже безпосередньо правові акти органів місцевого самоврядування. Водночас не всі акти містять норми права і є загальнообов'язковими, а тому не всі вони можуть визнаватись джерелами адміністративного права. З цією метою необхідно розглянути основні ознаки та

види актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

У науковій літературі пропонуються наступні ознаки правових актів місцевого самоврядування: вольовий, публічно-владний характер, конституційність і законність, ефективність, компетентність. У цьому контексті цікавою є думка, що у разі невідповідності акта вищевказаним ознакам, його не можна розглядати як джерело права через його дефектність (неефективність, недоцільність, негуманність тощо) [89, с. 326]. Водночас таку «дефектність» можуть усунути лише уповноважені суб'єкти за законом, зокрема й суд. Такі «дефектні» акти за ступенем та характером допущених помилок поділяють на нікчемні та заперечні [109, с. 391]. Саме нікчемними є акти, що не тягнуть юридичних наслідків і є недійсними з моменту їх прийняття.

Існують різноманітні критерії класифікації актів місцевого самоврядування: за часом дії: постійні й тимчасові; за сферою дії: акти, які поширюються на всю територію повноважень органу місцевого самоврядування та акти територіально-обмеженої дії (на певний населений пункт чи його частину); залежно від реалізації владних повноважень такі акти поділяються на акти щодо реалізації власних та делегованих повноважень [220, с. 64–65]; за функціями виокремлюють установчу й регулятивну функції цих актів [89, с. 328]; за способом прийняття: ухвалені одноособово (наприклад, міським головою) й ухвалені колегіально (наприклад, на сесіях рад) [125, с. 222]. Окремо треба зазначити, що регуляторні акти, як різновиди нормативних актів, спрямовані на правове регулювання господарських та адміністративних відносин між суб'єктами господарювання, також мають певні особливості щодо процедури їх прийняття та виконання.

Згідно з ч. 1 ст. 73 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» «акти ради, сільського, селищного, міського голови, голови районної в місті ради, виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної в місті (у разі її створення) ради, прийняті в межах наданих їм повноважень, є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами,

установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території» [361]. Інші органи та посадові особи місцевого самоврядування або їх структурні підрозділи також можуть ухвалювати певні акти місцевого значення, проте вищевказана норма не відносить їх до загальнообов'язкових, а, отже, джерелами права вони визнаватись не можуть.

Необхідно звернути увагу, що вищевказана норма Закону встановлює пріоритет актів органів місцевого самоврядування щодо актів місцевих органів виконавчої влади. Крім того, у постанові Кабінету Міністрів України «Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів» від 23 травня 2009 року № 531 зазначено, що «у разі коли проект розпорядження стосується розвитку конкретної адміністративно-територіальної одиниці або інтересів окремої територіальної громади, такий проект надсилається відповідному органу місцевого самоврядування для розгляду і внесення пропозицій» [250].

Акти місцевого самоврядування нормативного значення можуть ухвалюватися не лише представницькими органами та посадовими особами місцевого самоврядування, але й безпосередньо територіальними громадами шляхом референдуму. Варто зазначити, що на даний момент відсутній закон, який би врегулював питання проведення місцевих референдумів.

Особливе значення серед місцевих актів має статут територіальної громади, який відповідно до ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» приймається представницьким органом місцевого самоврядування для «врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних та інших особливостей здійснення місцевого самоврядування» [361]. Водночас Закон не врегулює докладно правову природу статуту як нормативного акта, його юридичну силу. Висловлюється думка, що статут можна прийняти трьома способами: безпосередньо населенням, представницьким органом місцевого самоврядування або ж

комбінованим способом [89, с. 348]. Таким чином, пропонується, щоби статут територіальної громади приймався не лише відповідними місцевими радами, але й безпосередньо територіальною громадою. Проте чинний Закон звужує коло суб'єктів прийняття статуту – це сільська, селищна, міська рада. Тому прийняття статуту територіальною громадою безпосередньо через референдум зумовлює необхідність внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і прийняття спеціального закону щодо місцевих референдумів.

Оскільки статут територіальної громади затверджується рішенням місцевої ради, то й юридичну силу він має того акта, яким він вводиться в дію. Хоча, наприклад, у статті 60 Статуту територіальної громади міста Львова, затвердженого ухвалою Львівської міської ради «Про затвердження Статуту територіальної громади міста Львова» від 28 березня 2002 р. № 1649, зазначено, що «статут має вищу юридичну силу щодо інших актів, що видаються в системі міського самоврядування» [456]. З огляду на його установчу роль статут має значення «локальної конституції». Однак установчий характер статуту, необхідність його державної реєстрації, важливість питань, які врегульовуються в статуті зумовлюють його особливе місце в системі джерел права. Отже, для уникнення юридичних колізій це питання бажано визначити в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Значення статуту як джерела адміністративного права, у будь-якому разі, є досить значними, адже в ньому відображено питання територіального устрою, співпраці та взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади, порядок звернення до органів місцевого самоврядування, організацію та проведення громадських слухань та інші важливі питання. Статут територіальної громади на відміну від інших актів органів та посадових осіб місцевого самоврядування підлягає державній реєстрації, умови та порядок якої визначено Положенням про державну реєстрацію статутів територіальних громад, яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 р. № 1150. У судовій практиці трапляються випадки спорів між місцевими

радами та органами, уповноваженими здійснювати державну реєстрацію відповідних статутів територіальної громади. Наприклад, в адміністративній справі про визнання протиправними та скасування наказу від 09.07.2015 № 31/01 «Про відмову у реєстрації статуту територіальної сільської громади Заворсклянської сільської ради Полтавського району Полтавської області», було відмовлено в державній реєстрації статуту територіальної сільської громади. Проте суд апеляційної інстанції відмовив у задоволенні апеляційної скарги сільської ради, адже з аналізу ч. 3 ст. 19 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 2 Положення про державну реєстрацію статутів територіальних громад вбачається, що на реєстрацію має подаватися статут територіальної громади села, селища, міста, а не статут «територіальної сільської громади», як було в цьому випадку [504]. Отже, державна реєстрація статутів має на меті перевірку їх відповідності вимогам законодавства та процедурам ухвалення.

Найважливіше значення серед усіх актів органів місцевого самоврядування мають акти місцевих рад, оскільки вони, як представницькі органи місцевого самоврядування, опосередковано виражають волю відповідних територіальних громад. Саме на місцеві ради покладено роль вирішення актуальних питань місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Місцеві ради, у межах своїх повноважень, приймають нормативні акти у формі рішень. Рішеннями врегульовуються різноманітні питання і вони мають як нормативний, так і індивідуальний характер. Більшість місцевих рад приймають свої акти у формі рішень, наприклад, рішення Київської міської ради II сесії VIII скликання «Про деякі питання діяльності виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» від 11.10.2016 р. № 544/1548.

Важливу групу рішень місцевих рад становлять регламенти відповідних рад. У регламентах встановлюються порядок діяльності, основні правила і процедури діяльності рад, порядок скликання, підготовки і проведення сесій

ради, формування органів ради; процедура прийняття рішень ради, порядок здійснення депутатської діяльності та інші питання. З огляду на важливість питань, які вирішуються регламентами, пропонується відокремити їх від інших рішень ради [220, с. 64]. Проте регламент не може мати вищу юридичну силу, ніж рішення, яким він затверджується. Зокрема, у Регламенті Львівської обласної ради, затвердженому рішенням обласної ради від 26 січня 2016 р. № 59, зазначено, що він має силу рішення.

Щодо форми вираження актів, якими місцева рада може приймати рішення, у літературі зазначаються наступні їх різновиди:

- ухвали – рішення ради, прийняте в межах її компетенції для досягнення певної цілі, що спричиняє певні юридичні наслідки. Ці рішення є обов'язковими для виконання на території, підвідомчій раді;
- доручення – рішення ради, що стосуються органу чи посадової особи ради, і містять зобов'язання або повноваження одноразової дії;
- звернення – рішення ради, звернене до непідпорядкованих їй суб'єктів із закликом до певних дій або ініціатив;
- заяви – рішення ради, що містить у собі позиції ради з певних питань;
- процедурні рішення – рішення прийнятого радою з процедурних питань (про перерву в засіданні, проведення додаткової реєстрації, перерахунок голосів) [126].

Водночас ідентичний перелік форм рішення місцевої ради знаходимо в ст. 59 Регламенту Львівської міської ради, затвердженому ухвалою цієї ради від 17 березня 2016 року № 260. Варто зауважити, що прийняття нормативних актів у формі ухвал характерне саме для Львівської міської ради, наприклад, ухвала Львівської міської ради «Про Положення щодо створення та діяльності органів самоорганізації населення» від 29 вересня 2011 р. № 764, ухвала Львівської міської ради «Про затвердження Положення про виконавчий комітет Львівської міської ради» від 9 лютого 2017 року № 1478. Натомість інші місцеві ради, з актами яких ми ознайомились, з цих питань ухвалюють рішення, так як це передбачено в ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні», де зазначено, що рада в межах своїх повноважень приймає нормативні та інші акти у формі рішень. Отже, ухвали Львівської міської ради є радше винятком із загального правила, особливою правовою формою вираження її рішень. А у разі буквального тлумачення ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» можемо констатувати невідповідність правової форми вираження актів Львівської міської ради вимогам цього Закону.

Згідно з ч. 8 ст. 59 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова, голова районної в місті (у разі створення), районної, обласної ради в межах своїх повноважень видає такі акти як розпорядження. Розпорядження нормативного характеру, які врегульовують суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права, можемо віднести до джерел адміністративного права. Розпорядження сільським, селищним, міським головою, головою районної в місті (у випадку створення), районної, обласної ради приймаються в межах своїх повноважень, визначених законом. Такими розпорядженнями можуть врегульовуватись і деякі питання, що матимуть значення і для адміністративного права, наприклад, розпорядження міського голови м. Черкаси «Про оприлюднення проектів рішень міської ради, виконавчого комітету» від 19 травня 2015 року № 72-р, розпорядження міського голови м. Івано-Франківська «Про посилення охорони громадського порядку» від 11 травня 2017 року № 271-р, розпорядження Львівського міського голови «Про затвердження Положення про тестування порядку подання та розгляду електронних петицій» від 19 лютого 2016 року № 28 та ін.

Виконавчі органи (комітети) місцевих рад також уповноважені ухвалювати рішення, що можуть мати нормативне значення і є обов'язковими для всіх суб'єктів на відповідній території, наприклад, рішення виконавчого комітету Львівської міської ради «Про заборону реалізації алкогольних напоїв» від 24 вересня 2010 р. № 1272, рішення виконавчого комітету Львівської міської ради «Про затвердження розміру плати за послуги, які надає бюро знахідок ЛКП «Агенція ресурсів Львівської міської ради» від 17 травня 2013 р.

№ 329 тощо.

Проаналізувавши ознаки та види місцевих актів органів публічної влади, можемо зазначити, що поряд зі спільними рисами, до яких відноситься підзаконний характер, локальний характер дії актів у просторі, можна виділити й певні відмінності. Так, органи виконавчої влади приймають акти щодо виконання своїх завдань та функцій або на реалізацію делегованих повноважень з урахуванням загальнодержавних інтересів, а органи місцевого самоврядування ухвалюють відповідні акти в інтересах територіальних громад для вирішення питань місцевого значення; відмінною є також процедура прийняття актів; крім того, акти органів місцевого самоврядування, крім статутів територіальних громад, не потребують державної реєстрації, на відміну від актів місцевих органів державної виконавчої влади; акти місцевого самоврядування мають пріоритет щодо актів органів державної виконавчої влади, які розташовані на відповідній території; відмінною є юридична форма вираження таких актів (розпорядження, рішення, накази тощо).

Щодо третього блоку актів місцевого характеру, то до них необхідно віднести акти республіканського значення Автономної Республіки Крим, яка згідно з Законом України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є «невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції України та законів України» [352].

Основні засади організації та функціонування органів державної та республіканської влади, місцевого самоврядування визначено в Конституції України, а також у Конституції Автономної Республіки Крим, яка прийнята Верховною Радою АРК 21 жовтня 1998 р. Проте необхідно зазначити, що Конституція АРК не має статус «другої конституції» в Україні, а є специфічним актом, який хоча і приймається Верховною Радою АРК, проте потребує затвердження Верховної Ради України й лише після цього набирає юридичної сили. Чинна Конституція АРК затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998

року, який має характер оперативного закону щодо введення в дію Конституції АРК, адже приймається і змінюється вона виключно Верховною Радою АРК. Це породило певні дискусії щодо правової природи Конституції АРК.

Г. О. Швачка вважає, що Конституція АРК це «єдиний із нормативно-правових актів органів влади АРК, який належить до підсистеми законів в ієрархічній структурі законодавства України» [529, с. 116–119]; [528, с. 15], тобто має силу закону, адже ним затверджується. До такої ж думки схиляється Є. В. Назаренко [218, с. 44]. Однак із цим не погоджується Р. Губань, стверджуючи, що «з погляду формальної логіки, то Конституція АРК має меншу юридичну силу, ніж «звичайний», «поточний» закон. Не зовсім зрозуміло, чи законодавець навмисно «вирізнив» процедуру затвердження Конституції АРК, чи це просто технічна неузгодженість, на яку в «конституційну ніч» просто не звернули уваги?» [77]. В. І. Цоклан та В. Л. Федоренко бачать дуалістичну правову природу Конституції АРК, що виражається в тому, що «за походженням (сутністю) Конституція Автономної Республіки Крим є джерелом муніципального права, а за формою – законом України» [519, с. 151]. Хоча із цим важко погодитися з огляду на те, що Конституція АРК ухвалюється Верховною Радою АРК, а не Верховною Радою України, яка є єдиним органом законодавчої влади в Україні, змінити Конституцію АРК може виключно Верховна Рада АРК, а не Верховна Рада України. Незважаючи на затвердження Конституції АРК Верховною Радою України, вона, на нашу думку, має розглядатись як акт Верховної Ради АРК. Особлива природа Конституції АРК впливає із її положень. Так, у ст. 2 Конституції АРК зазначено, що «правовою основою статусу й повноважень Автономної Республіки Крим, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим є Конституція України, закони України, Конституція Автономної Республіки Крим» [164]. Звідси Конституція АРК вирізняється із-поміж законів України і в переліку стоїть після них, що вказує на її нижчу юридичну силу, ніж закони України.

Важливим у цьому контексті є Рішення Конституційного Суду України, у

якому зазначено, що «Верховна Рада України акт затвердження Конституції Автономної Республіки Крим визначила саме у формі закону України, а не постанови... Тобто Конституція Автономної Республіки Крим органічно пов'язана із Законом про її затвердження» [419]. Погоджуємось із твердженням того, що акт, який затверджується іншим актом, має силу останнього. Водночас визнаючи Конституцію АРК законом України, Парламент України не може її змінити або прийняти нову редакцію без Верховної Ради АРК. Така ситуація була щодо ст. 22 Конституції АРК, коли зміни були затверджені Верховною Радою України на підставі постанови Верховної Ради АРК. Так само Верховна Рада АРК не може змінювати Закон України, а лише саму Конституцію АРК. Це підштовхує до висновку, що Конституцію АРК і закон України про її затвердження треба розглядати як два різних акта. Тому варто погодитись із Р. Максаковою, що «Конституція АРК є підзаконним нормативно-правовим актом локального характеру, який було прийнято на виконання норм Конституції України, законів України, актів Президента України й Кабінету Міністрів України. У свою чергу, Закон України про затвердження Конституції АРК є законом», який надає їй юридичної сили [195, с. 145–146]. Водночас Конституція АРК унаслідок її затвердження законом України має вищу юридичну силу щодо всіх нормативних актів АРК.

Представницьким органом АРК відповідно до Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» є Верховна Рада Автономної Республіки Крим, яка «здійснює свої повноваження на підставі Конституції України й законів України, Конституції Автономної Республіки Крим і нормативно-правових актів Автономної Республіки Крим із метою сприяння реалізації прав та інтересів населення автономії та вирішенню питань життєдіяльності регіону» [346]. Верховна Рада АРК є представницьким органом регіонального рівня, адже не відноситься ні до системи органів державної виконавчої влади, ні до органів місцевого самоврядування. Відповідно до ч. 3 ст. 36 Конституції України та ст. 10 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» вона приймає рішення

нормативного характеру та постанови з організаційно-розпорядчих питань. Сфера ухвалення рішень визначена в ст. 9 Закону України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим», а саме: врегулювання суспільних відносин, що є у віданні Верховної Ради АРК, затвердження регламенту Верховної Ради АРК, створення та ліквідація виконавчих органів АРК, зупинення дії постанов і розпоряджень Ради міністрів АРК, ініціювання введення надзвичайного стану і встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в АРК чи в окремих її місцевостях та ін.

Урядом АРК відповідно до Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» є Рада Міністрів АРК, яка є вищим органом у системі органів виконавчої влади АРК. Як зазначено у ч. 1 ст. 38 цього Закону «організація і провадження діяльності Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим ґрунтуються на поділі повноважень між ними, підконтрольності, підзвітності і відповідальності Ради міністрів Автономної Республіки Крим перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим» [366]. Водночас відповідно до ст. 36 вищевказаного Закону Рада міністрів є підзвітною та підконтрольною Кабінетові Міністрів України щодо питань здійснення нею державних функцій та повноважень.

У контексті джерел адміністративного права важливою є ст. 52 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», яка визначає основні види актів Ради міністрів, до яких відносяться постанови й розпорядження. За аналогією з Урядом України акти нормативного значення мають форму постанови, а з організаційно-розпорядчих та інших поточних ненормативних питань ухвалюються розпорядження. Водночас такі акти є обов'язковими для виконання на території АРК усіма підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та їх посадовими особами.

Щодо інших органів виконавчої влади в АРК, то згідно зі ст. 53 Закону України «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим» до них відносяться міністерства АРК, республіканські комітети та інші органи виконавчої влади

АРК, наприклад, Фонд майна АРК, Держархів АРК. Згідно зі ст. 38 Конституції АРК Рада міністрів АРК у межах своєї компетенції має право скасовувати акти міністерств і республіканських комітетів Автономної Республіки Крим, інших підвідомчих їй органів.

Останню групу нормативних актів, які можна віднести до джерел адміністративного права, складають локальні акти, тобто нормативні накази керівників державних або комунальних підприємств, установ та організацій. Загалом такі суб'єкти не призначені врегульовувати суспільні відносини та створювати загальнообов'язкові правила поведінки, а їх акти стосуються питань організаційно-розпорядчого характеру. Проте є випадки, коли акти керівників таких підприємств, установ та організацій можуть поширювати сферу своєї дії не лише на їхніх працівників, а й щодо інших осіб та є обов'язковими до виконання. У таких випадках ці акти відносимо до джерел адміністративного права.

Про значення локальних актів як джерел адміністративного права згадував ще в ХХ столітті видатний адміністративіст Ю. Л. Панейко, які він називав як «статути, регуляміни публічних закладів і підприємств, а також самоуправні статути». Водночас він зазначав, що адміністрація публічних закладів і підприємств має право видавати такі акти щодо врегулювання внутрішньоорганізаційних відносин у цих закладах і встановлювати обов'язки для інших осіб, які ними користуються. Такі акти вони можуть видавати на «законному уповноваженні», тобто маючи відповідні повноваження, визначені законом. Крім того, вони мають загальнообов'язкову силу й підлягають виконанню відповідними суб'єктами [219, с. 167–168].

Необхідність розмежування місцевих та локальних актів як джерел адміністративного права зумовлена їх різною природою та сферою регулювання суспільних відносин. У той час як місцеві акти діють у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, то сфера дії локальних актів, на нашу думку, визначається не стільки за просторовою ознакою, а залежно від сфери конкретних правовідносин, що виникають із відповідними

підприємствами, установами та організаціями. Окрім того, територія підприємств, установ та організацій не є адміністративно-територіальною одиницею.

Важливою особливістю локальних актів є їхня загальнообов'язковість щодо всіх суб'єктів, які вступають у правовідносини із відповідними державними підприємствами, установами та організаціями та здатність врегулювати суспільні відносини не лише щодо їхніх працівників, але й інших суб'єктів публічного та приватного права, що дозволяє їх віднести до джерел адміністративного права.

З огляду на вищевикладене, можемо запропонувати такі ознаки локальних нормативних актів як джерел адміністративного права:

- мають підзаконний характер і мають відповідати актам, що мають вищу юридичну силу, тобто законам та всім іншим підзаконним нормативно-правовим актам органів державної влади та місцевого самоврядування та їх посадових осіб;
- є обов'язковими до виконання;
- характеризуються обмеженою сферою дії, тобто виникають щодо осіб, які вступають у правовідносини з державними чи комунальними підприємствами, установами та організаціями;
- затверджуються керівником чи іншою уповноваженою особою підприємства, установи чи організації;
- врегульовують суспільні відносини локального характеру, що стосуються відання відповідного підприємства, установи чи організації.

Серед прикладів нормативних наказів керівників державних підприємств, установ та організацій можна назвати наказ державного підприємства «Адміністрація морських портів України» «Про затвердження обов'язкових постанов по морському порту Одеса» від 22.12.2015 р., який зареєстровано в Головному територіальному управлінні юстиції в місті Києві 18.01.2016 р. Відповідно до п. 1.3. цього акта він є обов'язковим до виконання всіма юридичними і фізичними особами в морському порту Одеса, його вимоги

поширюються на судна та кораблі всіх прапорів, що знаходяться в акваторії порту Одеса, незалежно від їх відомчої приналежності та форм власності. За порушення цих обов'язкових постанов передбачається юридична відповідальність.

Одним із важливих видів наказів нормативного характеру серед локальних актів варто назвати накази у сфері звернень громадян та особистого прийому, які доповнюють та розширюють нормативне регулювання, встановлене в Законі України «Про звернення громадян». Наприклад, наказом державного підприємства «Національні інформаційні системи» від 30 грудня 2016 р. № 543 затверджено Порядок особистого прийому громадян на державному підприємстві «Національні інформаційні системи».

Отже, до джерел адміністративного права можемо віднести такі нормативні накази, які містять адміністративно-правові приписи. Такі акти мають підзаконний характер і врегульовують різноманітні суспільні відносини. Сфера застосування таких актів є досить обмеженою, щодо врегулювання правовідносин із державними підприємствами, установами та організаціями. У такому разі дія цих наказів поширюється не лише на працівників такого підприємства, установи та організації, але й на інших суб'єктів. Сьогодні, локальні акти мають досить обмежену сферу застосування як джерела права, оскільки переважно містять внутрішньо-організаційні норми. Проте в деяких випадках такі акти можуть мати вплив і на осіб приватного права, які вступають у правовідносини із державними чи муніципальними підприємствами, установами та організаціями.

2.4 Проблеми застосування судами актів СРСР та Української РСР як джерел адміністративного права України

Актуальність зазначеної проблематики зумовлена необхідністю ревізії актів УРСР та СРСР, що й досі є джерелами адміністративного права. За понад 25 років незалежності України досі залишаються чинними акти неіснуючої

держави, які не відповідають закладеним у Конституції та законах України цінностям та істотно їм суперечать. Крім того, у деяких сферах так і не було прийнято нормативні акти, які б замінили законодавство УРСР та СРСР. Чимало із цих актів взагалі неможливо застосовувати, оскільки вони стосуються неіснуючих органів або неактуальних суспільних відносин, проте й досі формально залишаються чинними. 12 квітня 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив законопроект про припинення дії всіх радянських нормативно-правових актів. Ухвалення такого закону є вкрай важливим, адже існування актів неіснуючої держави створює чимало проблем у їх правозастосуванні, що й зумовлює актуальність цієї проблематики.

Правовою передумовою застосування нормативно-правових актів СРСР та УРСР є п. 1 розділу XV Конституції України, який передбачає, що такі акти є чинними в частині, що не суперечить Конституції України. Стаття 3 Закону України «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 року регламентує, що Закони Української РСР та інші акти, ухвалені Верховною Радою Української РСР, діють на території України, якщо вони не суперечать законам України, ухваленим після проголошення незалежності України [365]. Крім того, Постанова Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 року визначає, що «до прийняття відповідних актів законодавства України на території республіки застосовуються акти законодавства Союзу РСР із питань, які не врегульовані законодавством України, за умови, що вони не суперечать Конституції й законам України» [364]. Це дає змогу й надалі застосовувати акти УРСР та СРСР, однак за умови їх відповідності Конституції та законам України.

Серед актів УРСР у сфері адміністративно-правових відносин, які досі мають назву неіснуючої держави і формально залишаються чинними, зокрема Закон УРСР «Про народне обговорення важливих питань державного життя Української РСР» від 4 червня 1988 року, Закон УРСР «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 лютого

1991 року, Закон УРСР «Про утворення Кабінету Міністрів Української РСР» від 18 квітня 1991 року, Закон УРСР «Про перелік міністерств та інші центральні органи державного управління Української РСР» від 13 травня 1991 року та інші. Водночас ці акти суперечать законодавству України й тому застосовувати в цій частині їх не можна.

Серед законодавчих актів Української РСР чимало є чинними й застосовуються й досі після внесення чималої кількості змін та доповнень, наприклад, КУпАП, що діє з 1985 року. Попри це чимало таких актів є застарілими та багато в чому суперечать чинному законодавству. Наприклад, Житловий кодекс Української РСР від 30 червня 1983 року, навіть, у назві залишається актом УРСР, у його преамбулі досі є згадки про ленінські ідеї побудови комуністичного суспільства, перемогу Великої Жовтневої соціалістичної революції та радянське житлове законодавство. І хоча преамбула нормативного акта зазвичай не містить правових норм, проте тут знаходимо згадку про нечинну Конституцію Української РСР, Конституцію (Основний Закон) СРСР та Основи житлового законодавства Союзу РСР і союзних республік. Унаслідок цього виникають певні проблеми в судовому правозастосуванні Житлового кодексу УРСР. Наприклад, в адміністративній справі № 638/20557/15-а Харківський апеляційний адміністративний суд дійшов висновку, що норми ст. ст. 133, 135, 137 ЖК УРСР та Примірного статуту житлово-будівельного кооперативу, затвердженого Радою Міністрів Української РСР від 30.04.1985 року, відповідно до Постанови Верховної ради України від 12 вересня 1991 року № 1545-ХІІ «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР», можуть застосовуватись лише щодо питань, неврегульованих законодавством України, якщо вони не суперечать Конституції й законам України [505]. Оскільки питання, щодо створення й діяльності житлово-будівельних кооперативів врегульовані Законом України «Про кооперацію», Цивільним кодексом України, Господарським кодексом України, Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців», то суд відзначив

відсутність правових підстав для застосування положень ЖК УРСР та Примірного статуту. Натомість із цим рішенням не погодилась одна із членів колегії суддів, яка висловила окрему думку, вважаючи, що ЖК УРСР є досі чинним і його положення необхідно застосовувати [229]. У відкритті касаційного провадження в цій справі було відмовлено через необґрунтованість касаційної скарги.

Серед нормативно-правових актів СРСР та УРСР необхідно згадати також акти Президії Верховної Ради УРСР та Верховної Ради УРСР, що містять адміністративно-правові норми. Наприклад, Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про зміну меж міста Ровно» від 6 червня 1991 року, Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про структуру управління державною торгівлею республіки» від 24 грудня 1990 року, Постанова Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок реєстрації громадських об'єднань» від 29 вересня 1990 року та інші. Крім постанов Президія Верховної Ради Української РСР ухвалювала також акти під назвою укази, наприклад, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про відновлення колишніх найменувань селам Яблунівка Бучацького та Буданівка Зборівського районів Тернопільської області» від 9 серпня 1991 року. Незважаючи на те, що багато з цих актів є неактуальними та не відповідають чинному законодавству, вони формально залишаються чинними й досі є в базі даних «Законодавство України» [113].

Крім того, акти президії Верховної Ради УРСР залишаються чинними не лише теоретично, але й мають практичне застосування судами. Наприклад, Соснівський районний суд м. Черкаси при розгляді адміністративної справи № 2а-554/12 керувався Постановою Президії Верховної Ради Української РСР «Про внесення змін до опису посвідчень депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» від 12 березня 1990 року № 8932-Х1, яка й досі є чинною, незважаючи на те, що в ній згадуються державні символи УРСР та «місцеві ради народних депутатів» [314]. Це ще раз підкреслює необхідність повної ревізії актів УРСР та інших актів, ухвалених до набуття чинності Конституції України, щодо їх відповідності чинному законодавству та

можливості їх застосування.

Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року № 1654-Х зі змінами, внесеними згідно із Законом України від 24 травня 2012 р., сьогодні є основним актом, крім Конституції України, що визначає питання організації адміністративно-територіального устрою України. Поряд із цим це Положення багато в чому суперечить чинній Конституції, зокрема визначає неіснуючі в Україні органи, як-от: Верховна Рада Української РСР, Президія Верховної Ради Української РСР, Міністерство зв'язку СРСР, Міністерство шляхів СРСР тощо. Це спричиняє складнощі і в процесі судового застосування, адже таку невідповідність потрібно встановлювати в кожному конкретному випадку самостійно. До схожого висновку прийшов і Львівський апеляційний адміністративний суд у справі № 4550/10/9104, встановивши, що «покликання апелянта на невідповідність Конституції України вказаного акта, який відповідно до постанови ВР України № 1545-ХІІ від 12.09.1991р. «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» є чинним та діючим, колегія суддів вважає необґрунтованими, оскільки окремого акту, який би врегулював питання адміністративно-територіального устрою, законодавцем не прийнято; інших доказів втрати чинності наведеного Положення сторонами не представлено, а судом таких не здобуто» [499].

У цьому Положенні також згадується така адміністративно-територіальна одиниця як селище міського типу, що суперечить приписам ст. 133 Конституції України. На практиці суди, встановлюючи правовий статус селища міського типу, яке Конституцією України не передбачене, доходять часто різних і протилежних висновків, що шкодить єдності судової практики та однаковому порядку застосування джерел адміністративного права. Так, Чемеровецький районний суд Хмельницької області в справі № 3-2219-1014/11 р. встановив, що селище міського типу Дунаївці Хмельницької області належить до сільської місцевості [327]. Протилежного висновку дійшов Таращанський районний суд

Київської області в справі № 3–13/12, зазначивши, що селище міського типу, зокрема, смт. Рокитне Київської області відноситься до міських населених пунктів [329]. Ще іншою є позиція Городоцького районного суду Хмельницької області в справі № 672/1640/14-п, де вказано, що єдиним сільським населеним пунктом, який може бути районним центром є селище. Оскільки, у цьому конкретному випадку, селище Сатанів не має статус районного центру, то воно може вважатися виключно сільським населеним пунктом. Суд констатує, що хоча формально Сатанів і носить назву «селище міського типу», проте така назва не передбачена у ч. 1 ст. 133 Конституції України, а тому цей населений пункт у розумінні положень ст. 133 Конституції України є селищем [275]. Це питання мало принципове значення на момент розгляду справи, адже згідно з п. 3 абз. 3 ч. 1 ст. 9 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» (чинного на момент розгляду справи) визначено, що: Положення абзаців першого та другого цієї частини не поширюються на осіб, працюють у сільських населених пунктах (крім тих, що є райцентрами), а також у гірських населених пунктах. Отже, з проаналізованої нами судової практики випливає, що суди неоднаково розуміють статус селища міського типу, відносячи його до міста, села чи селища.

Архаїчність актів УРСР та СРСР можуть викликати труднощі у їх застосуванні. Наприклад, Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про адміністративну відповідальність за порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами і за заняття забороненими промислами» від 16 лютого 1978 року (зі змінами від 05.04.2001 року) вказує на штрафи в карбованцях, зокрема, п. 1 Указу визначає штраф у розмірі до 30 карбованців за порушення порядку заняття кустарно-ремісничими промислами.

Несистемність ревізії актів колишнього СРСР та УРСР проявляється також у наступному. Так, чинною Постановою Ради Міністрів Української РСР від 10 липня 1985 року № 261 «Про зміну та визнання такими, що втратили чинність, деяких рішень Уряду Української РСР у зв'язку з прийняттям Кодексу Української РСР про адміністративні правопорушення» внесено зміни

до Правил використання водойм, наданих колгоспам, радгоспам та іншим сільськогосподарським підприємствам і організаціям, затверджених постановою Ради Міністрів УРСР від 23 березня 1959 р. № 402, які, проте вже втратили чинність згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 року № 1066). Тобто вищевказані Правила втратили свою дію, а акт, що вносить до них зміни залишається чинним. Це показує величезну проблему в скасуванні неактуальних актів радянського періоду. У цьому контексті дуже важливим є такий акт як Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2016 року № 1066 «Про визнання деяких актів Української РСР такими, що втратили чинність, та актів Союзу РСР такими, що не застосовуються на території України», якою встановлено цілий перелік актів УРСР, що втратили чинність. Однак це далеко не повний перелік актів, які слід скасувати і стосується він лише урядового рівня, у той час як існує чимало законів СРСР та УРСР, які досі залишаються чинними.

Серед найстаріших актів центральних органів виконавчої влади УСРР та СРСР, що формально є чинними, хоча й визначають статус неіснуючих органів, можна назвати постанову, видавниками якої є «Народній комісаріят юстиції УСРР» та «Уповноважений Народнього комісаріату закордонних справ СРСР при Раді народніх комісарів УСРР», «Про порядок зносин між собою органів НКЮ УСРР та Уповноваженого НКЗаксправ СРСР при РНК УСРР» від 13 листопада 1932 р. [363]. Ця постанова не лише є чинною, але і внесена до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів у 2011 році, хоча жодного значення у врегулюванні суспільних відносин сьогодні вона не має. Також у Єдиному державному реєстрі нормативно-правових актів можемо віднайти постанову Центральної Всеукраїнської Комісії українізації радянського апарату при Раді Народніх Комісарів УСРР «Про правильний випуск друкованих видань українською мовою» від 31 грудня 1925 р.; Положення про архівну справу частину діловодства в урядових і громадських установах УСРР від 17 лютого 1926 р. («Центральне Архівне Управління УСРР Народній Комісаріят Робітничо-Селянської Інспекції УСРР») та багато інших,

що є також досі чинними.

Необхідно зазначити, що існують проекти законів, що мають на меті вирішити це питання. Так, у законопроекті про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР на території України пропонується викласти статтю 3 у такій редакції: «Закони та інші акти органів влади СРСР та Української РСР, крім Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року та Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року, не діють на території України» [375]. Водночас пропонується тимчасовий перехідний період щодо застосування Житлового кодексу Української РСР, Кодексу України про адміністративні правопорушення та інших актів до прийняття відповідних законів України.

Поряд із цим 12 квітня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив законопроект про скасування радянських нормативно-правових актів, що досі діють в Україні [210]. Пропонується, що упродовж шести місяців після вступу закону в силу припиняють свою дію всі підзаконні акти міністерств, відомств, президій та комісій, прийняті до 24 серпня 1991 року. Протягом року після вступу закону в силу мають припинити дію закони УРСР і СРСР, а протягом трьох років – усі кодифіковані акти УРСР, що досі є чинними в Україні. Вважаємо, що ухвалення такого закону є своєчасним та необхідним, що дозволить повністю відійти від радянської правової системи, відповідає ідеям верховенства права, євроінтеграційній політиці України та усуне суперечності із Конституцією та законами України.

Отже, проведення ревізії нормативних актів періоду УРСР та СРСР є важливим завданням із метою усунути нормативно-правові приписи, що суперечать Конституції та законам України. Досі існує чимала кількість таких джерел, що є застарілими, суперечать сучасним принципам права, європейським стандартам. Такі акти створюють значні складнощі в правозастосуванні судів, які мають перевіряти і встановлювати їх невідповідність Конституції та законам України.

Висновки до розділу 2

1. Основну роль у врегулюванні суспільних відносин серед джерел адміністративного права в Україні відіграють нормативно-правові акти. Застосування нормативно-правових актів є основним завданням судів при розгляді та вирішенні судових справ. Вони визначають правовий статус органів публічної адміністрації, здійснюють врегулювання суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права.

Конституція України має найвищу юридичну силу та виступає фундаментом нормативно-правового регулювання. Серед ознак Конституції України як джерела адміністративного права виокремлюємо її найвищу юридичну силу; вираження суверенної волі народу; найвищий ступінь стабільності; є основою для адміністративно-правових норм; визначає найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини і громадянина та їх взаємовідносини із публічною адміністрацією; її норми є нормами прямої дії; закріплює загальні принципи адміністративного права.

Адміністративно-правові приписи, що містяться в Конституції України, поділяємо на чотири групи, що визначають: права, свободи та обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації; адміністративно-територіальний устрій України.

Аналіз судової практики застосування Конституції України як джерела адміністративного права дозволяє нам дійти висновку, що суди посилаються на Конституцію як на основне джерело права, цитують її приписи в мотивувальній частині судового рішення та ухвалюють рішення на підставі аналізу положень Конституції щодо врегулювання найважливіших суспільних відносин.

2. Закони як джерела адміністративного права визначаємо як письмові акти, що ухвалюються Верховною Радою України, яка є єдиним органом

законодавчої влади, або Українським народом шляхом референдуму, що врегульовують найважливіші адміністративно-правові відносини та містять адміністративно-правові норми, що є обов'язковими для виконання всіма суб'єктами права. Закони України справляють важливий вплив на регулювання адміністративно-правових відносин, містять велику кількість адміністративно-правових приписів, що об'єктивують норми адміністративного права України, є базою для ухвалення підзаконних нормативно-правових актів для здійснення більш деталізованого правового регулювання суспільних відносин.

Серед ознак, якими характеризуються закони, виділяємо такі: вони мають вищу юридичну силу серед нормативно-правових актів, за винятком Конституції України; виражають волю Українського народу; є основою, базою для ухвалення підзаконних нормативно-правових актів; врегульовують найважливіші питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їх взаємовідносини із публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини; приймаються в установленому законодавством порядку, мають визначену форму; є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів права; охороняються та забезпечуються державним примусом.

3. Підзаконні нормативно-правові акти України як джерела адміністративного права характеризуються наступними властивостями: вони ухвалюються на основі закону, у межах закону та для його виконання; мають на меті деталізувати законодавче регулювання суспільних відносин; приймаються чималою кількістю суб'єктів; врегульовують важливі питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав та свобод людини та громадянина та їх взаємовідносини із публічною адміністрацією, а також інші адміністративно-правові відносини; ухвалюються в установленому законодавством порядку, мають визначену форму; є загальнообов'язковими для всіх суб'єктів, на яких вони поширюють свою дію; охороняються та забезпечуються державою, зокрема, через застосування заходів державного примусу до суб'єктів, які порушують приписи законів.

До підзаконних нормативно-правових актів, що є джерелами адміністративного права України відносимо:

– постанови Верховної Ради України (оперативні (забезпечувальні), ратифікаційні, регулятивні, установчі та постанови, що визначають питання адміністративно-територіального устрою України);

– укази та деякі нормативні розпорядження Президента України;

– постанови та нормативні розпорядження Кабінету Міністрів України;

– нормативні накази міністерств, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, загальнообов'язкові акти органів та посадових осіб держави, повноваження яких поширюються на всю територію України;

– місцеві підзаконні нормативно-правові акти (акти органів державної виконавчої влади на місцях, органів влади в Автономній Республіці Крим та органів місцевого самоврядування);

– локальні акти (нормативні накази керівників державних або комунальних підприємств, установ та організацій).

4. Акти УРСР та СРСР виступають джерелами адміністративного права в тих сферах, де не ухвалено нових актів, якщо вони не суперечать Конституції та законам України. Виявлено, що хоча Кабінет Міністрів України і здійснював ревізію застарілих актів УРСР, проте й досі багато із них формально залишаються чинними. Це зумовлює необхідність повної відмови від радянського законодавства та ухвалення нових актів, що відповідатимуть сучасним умовам державотворення. Судова практика застосування актів УРСР та СРСР є суперечливою та неоднозначною, зокрема наведено приклади судових рішень, які по-різному визначають статус селища міського типу як села, селища або міста, адже Конституція України не містить серед переліку адміністративно-територіальних одиниць такої як селище міського типу. Більшість із проаналізованих актів УРСР та СРСР є застарілими, визначають статус неіснуючих органів, суперечать законодавству України та не відповідають сучасному розвитку суспільних відносин.

Наголошено на необхідності якнайшвидшого ухвалення закону про

поступове скасування всіх актів радянського періоду та прийняття нових нормативних актів у цих сферах. Особливої уваги вимагає питання щодо ухвалення нової редакції Кодексу України про адміністративні правопорушення та Житлового кодексу УРСР.

РОЗДІЛ 3

ЗАСТОСУВАННЯ МІЖНАРОДНИХ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

3.1 Міжнародні договори в системі джерел адміністративного права України

Джерела адміністративного права України, як і інших галузей права, не обмежуються лише актами національних органів публічної влади. Взаємодія та співпраця з іншими державами, глобалізація та інтеграційні процеси вимагають прийняття та визначення спільних правил взаємовідносин на міжнародному та регіональному (європейському) рівнях. Водночас врегулювання суспільних відносин на національному та на міжнародному рівнях може поставити питання про співвідношення їхніх джерел права та юридичну силу кожного із них.

Стародавній принцип міжнародного права «*pac̄ta sunt servanda*» вказує на обов'язковість міжнародних договорів і необхідність їх дотримання. Однак важливо встановити місце міжнародних договорів у системі джерел адміністративного права, їхню юридичну силу та взаємодію з іншими джерелами.

Норми адміністративного права, що визначають права та свободи громадян у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації, міждержавної співпраці в різних сферах суспільного життя, взаємодії різноманітних органів державної влади тощо, містяться не лише в нормативно-правових актах України, але й у міжнародних договорах, ратифікованих нею.

Міжнародні договори є одним із найпоширеніших джерел міжнародного права, які можуть застосовуватися, зокрема і судами на національному рівні. Вони, здебільшого, стосуються лише суб'єктів міжнародного права, визначають взаємні домовленості та зобов'язання. Водночас важливе місце в системі джерел права сьогодні відіграють міжнародні договори (акти)

регіональних міждержавних правових систем, зокрема Ради Європи та Європейського Союзу, суб'єктами яких, що важливо, є також окремі особи приватного права. Ці міждержавні правові системи надали поштовх процесам європейської інтеграції, зближенню національних правових систем та створенню демократичних європейських норм і стандартів, єдиного правового простору. Зважаючи на такі відмінності між нормами міжнародного та європейського права, вважаємо, що їх необхідно розмежовувати та досліджувати як окремі джерела адміністративного права.

Відомий юрист-міжнародник Ф. Ф. Мартенс у праці «Сучасне міжнародне право цивілізованих держав» (1882 р.) визначає міжнародний договір як узгодження волі двох чи декількох держав, яким встановлюються зобов'язальні відносини між державами, які його уклали, і який є найкращим засобом для визначення правовідносин та принципів права, що повинні панувати у сфері міжнародних відносин [198, с. 379]. Звідси, зміст договору складають взаємні права та обов'язки його сторін.

І. І. Лукашук пропонує визначити міжнародний договір як угоду між суб'єктами міжнародного права укладення, дія та припинення якої регулюється міжнародним правом [184, с. 77]. Дослідник робить наголос на неточності формулювання, викладеного у Віденських конвенціях, щодо неможливості врегулювання угоди правом, оскільки об'єктом міжнародного права виступають міждержавні відносини щодо укладення, дії та припинення дії міжнародного договору.

У «Юридичній енциклопедії» наводиться таке визначення міжнародного договору: «угода між державами та/або іншими суб'єктами міжнародного права, що регулює їхні взаємні або багатосторонні міжнародні відносини, встановлюючи для її учасників відповідні права та обов'язки згідно з основними принципами міжнародного права» [91, с. 239].

Цікавим є підхід Ю. Л. Панейка до визначення вимог, що ставляться до міжнародних договорів як джерел адміністративного права, серед яких він називав:

- вони є складовою системи джерел права у формі договору, тобто без будь-яких трансформацій у правову систему;
- містять норми адміністративного права в матеріальному значенні;
- виконання норм договору належить до компетенції адміністрації [219, с. 169].

Отже, міжнародний договір, згідно з вищевказаним підходом, має стати частиною законодавства без його трансформації, без введення в дію національним законом. Як зазначає Ю. Л. Панейко, там, де є трансформація міжнародного договору, то він уже не буде самостійним джерелом адміністративного права. Однак міжнародний договір може бути джерелом права й за своєю юридичною силою бути рівнозначним закону, якщо конституція надає нормам міжнародного права характер джерел права, наприклад, Веймарська конституція й Австрійська конституція [219, с. 169–170].

Дослідники адміністративного права відводять важливе місце в системі джерел права цієї галузі міжнародним договорам, обґрунтовуючи їхню взаємодію з національним законодавством. Як зазначають Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко, Україна, ставши членом Ради Європи та міждержавних «інституцій», визнавши юрисдикцію міжнародних судів на своїй території, узяла на себе зобов'язання керуватись у своїй діяльності також нормами міжнародного (європейського) права. Чимала кількість таких норм «безпосередньо стосуються регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а тому – вони також є складовою системи джерел адміністративного права» [205, с. 93–94]. Безумовно, із цим варто погодитись, адже значення міжнародних договорів та інших джерел міжнародного права в сучасних умовах глобалізації та регіональної інтеграції зростає.

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за ред. професора В. Б. Авер'янова як джерела адміністративного права виділяються міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України [9, с. 147]. Таку ж класифікацію

пропонує С. Г. Стеценко [458, с. 36], хоча вона не позбавлена дискусійності. Так, у вказаній класифікації «міжнародних джерел адміністративного права» необґрунтовано їх поділ на міжнародні договори та акти. Такі акти є ніщо іншим, як договорами, що є основними джерелами міжнародного права. Та й у самій доктрині міжнародного права виділяються такі його джерела, як-от: міжнародні угоди, міжнародні звичаї, рішення міжнародних судових та арбітражних інституцій, доктрини міжнародного права, рішення міжнародних органів та організацій [45, с. 111], серед яких міжнародного акта в такому формулюванні не має. Крім того, у цих дослідженнях не згадуються інші міжнародні договори міжвідомчого та міжурядового рівнів, які, хоча й не ратифікуються Верховною Радою України, проте в інший спосіб стають загальнообов'язковими й набувають значення джерела адміністративного права України.

Іншою є позиція професора Т. О. Коломоєць, яка до джерел адміністративного права відносить міжурядові угоди, ратифіковані Верховною Радою України. Проте в такому випадку під «міжурядовими» угодами слід розуміти, власне, міжнародні угоди (договори), адже Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України також можуть укладатися міжнародні договори і, у цьому разі, вони не потребуватимуть ратифікації Верховною Радою України.

Щодо співвідношення міжнародного договору з іншими джерелами права, то необхідно підкреслити, що пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права щодо норм внутрішньодержавного права був закріплений ще в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року.

У Конституції України питанню міжнародних договорів присвячено ст. 9, у ч. 1 якої зазначається, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Водночас у ч. 2 вищевказаної статті закріплено, що укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України [166].

Отже, коментована стаття Конституції України визначає статус лише тих міжнародних договорів, які ратифікувала Верховна Рада України, що стають частиною національного законодавства України. Варто зауважити, що й Кабінет Міністрів України, і міністерства та інші центральні органи виконавчої влади також уповноважені укладати міжнародні договори, які не потребують згоди Верховної Ради України для набуття ними чинності. Проте правова природа таких договорів Конституцією України не визначається.

Порядок укладення, виконання та припинення дії всіх міжнародних договорів України врегульовується Законом України «Про міжнародні договори України» від 29 червня 2004 року. У ст. 2 цього Закону наводиться визначення міжнародного договору України як «укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо)» [360]. Варто зауважити, що таке визначення більше уваги акцентує на формі та назві міжнародних договорів, проте воно кореспондує визначенню, яке міститься у Віденській конвенції про право міжнародних договорів (ст. 1) та у Віденській конвенції про право договорів між державами та міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями 1986 р. (ст. 2).

З огляду на вищесказане, до ознак міжнародного договору як джерела адміністративного права треба віднести таке:

- є угодою, що укладається між державами та іншими суб'єктами міжнародного права;
- врегульовує взаємні права та обов'язки сторін договору в адміністративно-правовій сфері;
- є обов'язковим для його сторін;
- має переважно письмову форму;
- спрямований на неодноразове застосування;
- приймається із дотриманням норм та принципів міжнародного права;

- потребує особливої процедури надання чинності (введення його в дію);
- має пріоритет щодо відповідних норм національного права, крім Конституції України.

Не менш важливим питанням для визначення особливостей міжнародних договорів як джерел адміністративного права є їх класифікація.

I. За кількістю сторін договору можемо виділити:

- двосторонні договори, наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Австралії про співробітництво в галузі використання ядерної енергії в мирних цілях від 31 березня 2016 р.;
- багатосторонні договори, наприклад, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р.

II. Залежно від сфери укладення міжнародних договорів щодо питань, які становлять предмет адміністративно-правового регулювання виділяємо: захист прав і свобод людини та громадянина, правовий статус іноземних громадян та осіб без громадянства, порядок перетинання державного кордону, взаємодії прикордонних військ та митних служб суміжних держав, міжнародне сполучення, співробітництво в різних галузях народного господарства, боротьби зі злочинністю, охорони природи, культурної спадщини тощо [162, с. 66–67].

III. За суб'єктами укладення міжнародні договори можуть бути:

- міждержавними (укладається Президентом України або за його дорученням – від імені України), наприклад, Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух, затверджена Указом Президента України № 697/2008 від 06 серпня 2008 р.;
- міжурядовими (укладається Кабінетом Міністрів України або за його дорученням – від імені Уряду України), наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про взаємне визнання та обмін посвідчень водія, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 184 від 16 березня 2016 р.;
- міжвідомчими (укладається міністерствами та іншими центральними

органами виконавчої влади або від їхнього імені іншими органами держави, наприклад, Угода між Державною інспекцією ядерного регулювання України та Шведським органом із радіаційної безпеки про співробітництво в галузі ядерної та радіаційної безпеки від 18 листопада 2016 р.

IV. За способом надання згоди на обов'язковість міжнародного договору:

– ратифікація, наприклад, Адміністративні домовленості щодо охорони інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного Договору, ратифіковано Законом України від 24 травня 2017 р.;

– підписання, яке може бути двох видів: просте, коли договір підписується за умови його подальшої ратифікації, прийняття чи затвердження, й остаточне, що передбачає обов'язковість договору вже з моменту його підписання [61, с. 288], наприклад, Угода між Урядом України та Урядом Великого Герцогства Люксембург про повітряне сполучення від 14 червня 1994 р., яка вже застосовувалася тимчасово з дати підписання;

– затвердження, зокрема, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Грузії про організацію прямого міжнародного залізнично-поромного сполучення через порти України і Грузії, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 230 від 5 квітня 2017 р.;

– обмін документами, наприклад, Угода між Україною та Японією з питань правонаступництва обох держав стосовно договорів та угод, укладених Японією з колишнім СРСР (у формі обміну листами) від 23 березня 1995 р.;

– прийняття договору, наприклад, Закон України «Про прийняття Протоколу про внесення змін до Угоди ТРІПС» від 3 лютого 2016 р.;

– приєднання до договору, наприклад, Закон України «Про приєднання України до Угоди про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів, 1958 року з поправками 1995 року» від 10 лютого 2000 р.

V. За строком дії можемо виділити:

– строкові, наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України й Урядом Республіки Молдова про спільне патрулювання українсько-молдовського державного кордону, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 366 від 10 травня 2012 р., укладена на три роки із можливістю автоматичної пролонгації;

– безстрокові міжнародні договори, наприклад, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про взаємну охорону інформації з обмеженим доступом, ратифіковано законом від 21 вересня 2016 р.

VI. За назвою виділяємо такі міжнародні договори:

– договір, наприклад, Договір про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 жовтня 2005 р., до якого Україна приєдналася 1 лютого 2011 р.;

– конвенція, зокрема, Конвенція про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25 січня 1988 р., дата набрання чинності для України 1 липня 2009 р.;

– декларація, наприклад, Спільна декларація Кабінету Міністрів України та Уряду Литовської Республіки про створення Міжурядової ради зі співробітництва від 5 червня 2003 р.;

– угода, зокрема, Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про утримання автодорожніх прикордонних мостів на українсько-угорському державному кордоні, затверджена постановою Кабінету Міністрів України № 503 від 12 липня 2017 р.;

– технічна угода, наприклад, Технічна угода між Міністерством оборони України та Міністерством Національної оборони Республіки Польща щодо реалізації заходів військової підготовки Збройних Сил України від 02 лютого 2017 р.;

– протокол, зокрема, Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною фіскальною службою України і Департаментом прикордонної поліції Міністерства внутрішніх справ

Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова щодо організації спільного контролю у міжнародному пункті пропуску «Рені – Джорджюлешть» на території України від 5 червня 2017 р.;

– меморандум, наприклад, Меморандум про співробітництво в молодіжній сфері між Міністерством молоді та спорту України та Міністерством демографії, сім'ї, молоді та соціальної політики Республіки Хорватія від 13 червня 2017 р.;

– та інші.

У літературі наводяться також інші критерії класифікації міжнародних договорів. Так, Г. І. Тункін зазначає, що ще в працях Бергбома і Тріпеля виділяються нормоутворюючі договори, що містять абстрактні норми, і договори-угоди, що не можуть бути джерелом міжнародного права [485, с. 76–77]. Схожий підхід можемо знайти і в працях М. М. Коркунова, який поділяє міжнародні договори на «конститутивні», що мають врегулювати конкретні відносини та «регламентуючі», які створюють загальні норми для всіх однорідних відносин [203, с. 121–122]. Дещо іншу позицію займає М. М. Марченко, який залежно від вмісту норми права поділяє міжнародні договори на: договори, що формують загальні норми й такі, що містять виключно індивідуальні норми, що містять права та обов'язки виключно для сторін договору [200, с. 325]. Дослідник зазначає, що поділ міжнародних договорів щодо наявності в них норм права є досить умовним та взагалі губить смисл, адже всі договори в тій чи іншій мірі є нормативними, оскільки держави чи інші суб'єкти, які їх уклали, наділені правотворчими прерогативами [200, с. 324]. Дійсно, будь-який міжнародний договір, який набув чинності, стає частиною національного законодавства України й повинен виконуватись незалежно від кількості сторін чи умов, які в ньому містяться. Тому варто погодитись із думкою, що незалежно від того, чи «багатосторонній цей договір чи двосторонній, він у будь-якому разі стає частиною національного законодавства України та має пріоритет над іншими джерелами права» [53, с. 167]. А вже характер норм міжнародного договору та врегулювання саме

адміністративно-правових відносин дозволяє віднести його до системи джерел адміністративного права.

Звідси, варто погодитись із позицією О. О. Марченко, яка зазначає, що угоди, які укладаються із конкретних питань, визначають коло прав і обов'язків тільки для договірних сторін, не можуть визнаватися джерелом права [201, с. 182].

Розмежування договорів на нормативні та договори-угоди краще з'ясувати на конкретних прикладах. Зокрема, Угода між Україною й Туркменістаном про поставки природного газу з Туркменістану в Україну в 1999 році визначає взаємні зобов'язання щодо постачання газу в Україну в 1999 році та необхідність укладення відповідного контракту на купівлю-продаж природного газу. Така угода укладена насамперед для забезпечення торговельно-економічного співробітництва, є обов'язковою для держави й містить її зобов'язання у сфері закупівлі природного газу. Водночас у якості акта національного законодавства Угода має дуже обмежену дію і складно уявити ситуацію, що її будуть застосовувати судові чи адміністративні органи України як джерело права. Тим більше за предметом правового регулювання така угода джерелом адміністративного права виступати не може.

Іншим прикладом можемо бути Угода між Урядом України та Урядом Туркменістану про основні принципи взаємовідносин у галузі транспорту від 1992 року. У статті 2 цієї Угоди зазначається, що «кожна Договірна Сторона визнає на своїй території видані згідно порядку, встановленого на території Сторін, ліцензії на здійснення відповідних перевезень та інших видів транспортно-експлуатаційної діяльності, свідоцтва, що відносяться до транспортного засобу, та кваліфікаційні свідоцтва на право управління транспортними засобами» [486]. Тобто, такий нормативний припис містить загальну норму, розраховану на неодноразове застосування, що є обов'язковою для обох сторін, а тому цю Угоду треба віднести до джерел адміністративного права.

Міжнародні договори не є єдиним джерелом міжнародного права, проте

саме вони є основним джерелом, що може застосовуватися національними судами при розгляді та вирішенні справ. Правові звичаї та правова доктрина не мають такого значення в національному правозастосуванні як для міжнародних судів. Стаття 9 Конституції України стосується лише міжнародних договорів, які визначаються частиною національного законодавства. Водночас неможливо не звернути увагу на ст. 18 Конституції України, яка визначає, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами й нормами міжнародного права» [166]. Хоча тут існує згадка про принципи міжнародного права, але в контексті саме зовнішньополітичної діяльності України. Не встановлюється також можливість та порядок застосування принципів міжнародного права національними судами, що ускладнює їх використання у якості самостійних джерел права. Вважаємо, що це є можливим лише шляхом посилання на міжнародні договори, що є частиною законодавства України, які визначають такі принципи міжнародного права.

У літературі існують також пропозиції щодо включення до джерел права України міжнародно-правових звичаїв, що будуть визнаватись Конституційним Судом України. Ю. Щокін також пропонує, що «посилання і використання таких звичаїв у діяльності внутрішньодержавних, зокрема й судових органів, має бути вельми широким і вільним...» [546, с. 102–103]. Проте варто констатувати складність із якою можуть зіткнутись суди при необхідності застосування міжнародно-правових звичаїв, їх співвідношення із міжнародними договорами й актами внутрішньодержавного права. Тому, вважаємо, що це питання потребує подальших наукових пошуків дослідниками міжнародного та конституційного права.

Принцип щодо сумлінного виконання міжнародних зобов'язань, про який уже згадувалось, виник у формі міжнародно-правового звичаю «*pacta sunt servanda*» ще на ранніх стадіях розвитку державності, а нині дістав своє

відображення в численних міжнародних угодах [58]. Цей принцип закріплено також у Статуті ООН, у преамбулі якого йдеться про необхідність «створити умови, за яких можуть дотримуватися справедливість і повага до зобов'язань, що випливають із договорів та інших джерел міжнародного права» [455]. Зі змісту цього принципу випливає необхідність дотримання своїх міжнародних зобов'язань незалежно від норм внутрішньодержавного права, які не можуть бути підставою відмови від виконання своїх зобов'язань на міжнародній арені.

Конституція України в ст. 9 визначає неможливість укладення міжнародних договорів, які їй суперечать, до внесення відповідних змін до Конституції України. Цим пояснюється пріоритет Конституції України щодо міжнародних договорів. Питання співвідношення міжнародних договорів України з актами законодавства та іншими джерелами адміністративного права буде предметом дослідження в п'ятому розділі дисертації.

При застосуванні норм міжнародних договорів як джерел адміністративного права необхідно звертати увагу на момент набуття чинності такого договору як для України, так і для іншої чи інших держав, міжнародних організацій, адже ратифікація міжнародного договору Верховною Радою України не робить такий договір чинним без належної процедури введення його в дію іншою стороною чи сторонами. Наприклад, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 р. хоча й була ратифікована Україною 16 вересня 2014 р., проте набула чинності 1 вересня 2017 р. Це зумовлено специфікою такого джерела права як договір, для якого набрання чинності відбувається не в односторонньому порядку.

Окрім повного введення в дію міжнародного договору, існує можливість його тимчасового застосування загалом чи в певній частині. Така ситуація існувала з вищевказаною Угодою про асоціацію, що тимчасово застосовувалася до набрання нею чинності в порядку, передбаченому ст. 486 цієї Угоди.

Міжнародний договір, який хоча і є частиною національного

законодавства, проте не часто застосовується судами при розгляді та вирішенні справ. Так, О. В. Константиї звертає увагу, що «така практика трапляється поки що не досить часто» [162, с. 66]. Д. Терлецький вказує, що «застосування судами загальної юрисдикції міжнародних договорів при здійсненні судочинства зводиться, зрештою, до поодиноких рішень. Їх аналіз свідчить про неузгоджений та суперечливий характер застосування міжнародно-договірних норм» [475, с. 87]. Проте сьогодні суди дедалі частіше посилаються на приписи Конвенції 1950 р. та інші міжнародні договори при розгляді та вирішенні судових справ. Наприклад, постановою Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 29 лютого 2016 р. у справі № 138/869/16-п ОСОБА_1 визнано винним у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 204–1 КУпАП. Суд встановив, що громадянин України ОСОБА_1 намагався перетнути державний кордон із Республікою Молдова в Україну без відповідного документу, а саме: за паспортним документом громадянина України, у якому реєстрація не відповідає адміністративному прикордонному району, визначеному в Угоді між Урядами України й Республіки Молдова «Про пункти пропуску через українсько-молдовський кордон і спрощений пропуск громадян, які проживають у прикордонних регіонах» від 12.08.1997 р. [290]. Це стало підставою для притягнення його до адміністративної відповідальності за спробу перетинання державного кордону України без відповідних документів.

3.2 Європейські джерела адміністративного права та їх застосування в судочинстві України

Європейські джерела права, як правова категорія, є умовним об'єднанням в одну групу міжнародних договорів, а також актів європейських регіональних об'єднань та міжнародних організацій. Вважаємо, що європейські джерела права доцільно розглядати окремо від міжнародних договорів, що зумовлено специфікою міждержавних правових систем Європи, які їх формують.

«Європейські джерела права» є похідними від терміна «європейське право». З'ясування природи європейського права дозволить зробити висновки й щодо його джерел. Дослідники цього питання пропонують визначити «європейське право» як регіональне право, частину міжнародного права [98, с. 398], як сукупність правових норм, що регулюють відносини у всіх без винятку європейських країнах між фізичними особами, між ними та юридичними особами, між державою та особою [76, с. 45]; нормативно-правовий масив норм міжнародного, національного та права ЄС [186, с. 109]. Його також розглядають у широкому та вузькому сенсі: у широкому сенсі – це міжнародний порядок європейських організацій, до яких належать не лише ЄС та Європейські Спільноти, але й ОБСЄ, Рада Європи, ЕФТА та ЗЄС, а у вузькому – це право пов'язане з діяльністю ЄС та Європейських Спільнот [99, с. 12]. Проте з усіма цими визначеннями важко погодитися, за винятком, того, що «європейське право» є ширшим за поняття «право ЄС». Однак, на нашу думку, розглядати європейське право як частину міжнародного не варто, адже в цьому разі право ЄС і Ради Європи буде визнаватися частиною міжнародного права, що не відповідає дійсності та заперечує їхню унікальність та особливість. Важко погодитися також із думкою, що європейське право є національним правом усіх країн Європи. Цим заперечується роль європейського права як міждержавного, наднаціонального права.

Головною особливістю європейського права, на відміну від міжнародного права, є те, що людина виступає суб'єктом, а не об'єктом права, та може звертатися до наднаціональних органів за захистом свого порушеного права. У зв'язку із цим варто згадати вислів відомого британського юриста-міжнародника, вихідця зі Львівщини, Г. Лаутерпахта, який писав, що людина з об'єкта міжнародного співчуття перетворилася на суб'єкт міжнародного права, маючи на увазі факт створення Європейського суду з прав людини [575, р. 93].

Тому пропонуємо під європейським правом розуміти сукупність правових норм, що забезпечують розвиток європейської інтеграції (право ЄС), норм, що забезпечують функціонування європейської системи захисту прав

людини (право Ради Європи), а також норм інших європейських міжнародних договорів (Договір про Євроатом 1957 р. тощо). Таким чином, схилиємось до розгляду європейського права в ширшому його розумінні, на відміну від вузького розуміння, що ототожнює європейське право і право ЄС. Отже, європейське право є ширшим поняттям, ніж право ЄС, яке разом із правом Ради Європи, Євроатому та деякими іншими європейськими міжнародно-правовими актами формує це поняття [394, с. 97].

Звідси, європейські джерела права можемо визначити як форму зовнішнього виразу європейського права. Це збірне поняття включає як міжнародні договори, на яких засновані та функціонують міждержавні правові системи Європи, а також акти органів та інституцій цих міждержавних систем. Проте не всі такі акти виступатимуть джерелами адміністративного права України, а тому необхідно розглянути їх докладніше, щоби з'ясувати, що можуть застосовувати національні суди України при розгляді та вирішення справ.

У межах правової системи Ради Європи ухвалено чималу кількість конвенцій та інших міжнародних актів, які, за умови їх ратифікації Україною, стають джерелами права. Серед таких міжнародних договорів, прийнятих у межах Ради Європи, до джерел адміністративного права відносимо: Рамкову конвенцію про захист національних меншин від 1 лютого 1995 року, ратифіковану Законом України від 9 грудня 1997 року; Європейську конвенцію про транскордонне телебачення від 9 вересня 1998 року, ратифіковану із заявою та застереженням Законом України від 17 грудня 2008 року; Конвенцію про взаємну адміністративну допомогу в податкових справах від 25 січня 1998 року, ратифіковану із застереженнями Законом України від 17 грудня 2008 року; Конвенцію про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних від 28 січня 1981 року, ратифіковану із заявами згідно із Законом України від 6 липня 2010 року; Європейську конвенцію про міжнародні наслідки позбавлення права керування автотранспортними засобами від 28 січня 1981 року, ратифіковану 6 липня 2010 року та багато

інших. Проте найважливіше значення серед усіх актів Ради Європи займає Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. Застосування Європейської конвенції в судочинстві України сприяє захисту та відновленню порушених прав, свобод та законних інтересів людини. Ця Конвенція визначає мінімальний каталог прав людини, є дороговказом забезпечення верховенства права, сприяє відновленню справедливості та правосуддя. Однак значення Конвенції в системі джерел адміністративного права та її застосування в національному судочинстві України варто розглянути в окремому пункті дисертації.

3.2.1 Застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод у судочинстві України як джерела адміністративного права

Захист прав та основоположних свобод людини є основою сучасного світового правопорядку, є основною цінністю для всіх держав, які після Другої світової війни проголосили це в Статуті ООН (1945 р.). Відтоді питанню захисту прав людини приділяється особлива увага в міждержавних та міжнародних правових інструментах як глобального, так і регіонального рівнів. Питання захисту прав людини і громадянина відноситься й до предмета адміністративного права України, особливо в частині взаємодії осіб приватного права із публічною адміністрацією. Саме з метою захисту прав і свобод людини і громадянина з боку протиправних рішень, дій та бездіяльності органів публічної адміністрації, їх посадових та службових осіб створена окрема спеціалізована гілка правосуддя – адміністративні суди.

Одним із перших, хто запропонував концепцію суб'єктивних публічних прав, що є результатом взаємодії держави та її громадян, є Г. Єллінек [96]. Адміністративно-правові відносини «тісно пов'язані із суб'єктивними публічними правами, які є його основним предметом. Вони в певних випадках є наслідком, а іноді – передумовою суб'єктивного права» [109, с. 120]. У навчальній літературі наводяться такі приклади суб'єктивних прав громадян у

сфері публічного управління: право на участь в управлінні державою; право на отримання допомоги від органів публічної влади, публічних установ та організацій; право на захист в адміністративному та судовому порядку [6, с. 66].

Забезпечення механізму реального захисту прав людини та основоположних свобод, а не лише їх декларування, є одним з основних завдань сучасних демократичних правових держав. Водночас важливе місце в системі прав людини мають права, що визначають взаємовідносини між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та органами публічної адміністрації та державою – з іншого. Це є однією із важливих складових адміністративного права України.

Європейська конвенція була підписана в Римі 4 листопада 1950 року урядами 10 держав-членів Ради Європи, що була заснована в 1949 році. Конвенція набула чинності 3 вересня 1953 року після її ратифікації країнами-підписантами. Україна ратифікувала Конвенцію Законом України від 17 липня 1997 року. 11 вересня 1997 року вона набрала чинність для України і стала застосовуватись як джерело права.

Водночас Законом від 7 липня 1997 року, крім тексту Конвенції, було ратифіковано Перший протокол та протоколи № 2, 4, 7 та 11. Протокол № 6 до Конвенції ратифіковано Законом України від 22 лютого 2000 року № 1484–III «Про ратифікацію Протоколу № 6 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який стосується скасування смертної кари, 1983 року». Протокол № 13 до Конвенції ратифіковано Законом України від 28 листопада 2002 року № 318–IV «Про ратифікацію Протоколу № 13 до Конвенції про захист прав і основних свобод людини, який стосується скасування смертної кари за будь-яких обставин». Протоколи № 12 та № 14 до Конвенції ратифіковано Законом України від 9 лютого 2006 року № 3435–IV «Про ратифікацію Протоколів № 12 та № 14 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод». Ці протоколи вносять зміни та доповнення до Конвенції й також є частиною національного законодавства України. Варто

звернути увагу, що 5 жовтня 2017 року Україна ратифікувала Протокол № 15 та Протокол № 16 до Європейської конвенції. Протокол № 16 до Конвенції набув чинності 1 серпня 2018 р. і надав можливість Верховному Суду звертатися за консультативним висновком до ЄСПЛ щодо тлумачення та застосування Конвенції та протоколів до неї [580].

У первинному варіанті Конвенція була ратифікована під назвою «Конвенція про захист прав і основних свобод людини», проте невдалий варіант перекладу назви Конвенції вносив плутанину в правозастосуванні та посиланні на Конвенцію. Адже Конвенція була складена англійською і французькою мовами, обидва тексти якої є однаково автентичними. В англійському варіанті тексту повна назва Конвенції звучить «Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms» [568], тобто йдеться про фундаментальні (основоположні) права людини, а не основні. Тому на виправлення такої ситуації був спрямований Закон України від 9 лютого 2006 року № 3436–IV «Про внесення змін до деяких законів України», відповідно до якого Конвенція отримала назву «Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод». Відповідні зміни стосувались і протоколів до Конвенції.

Ратифікація Європейської конвенції Україною стала важливим етапом у становленні її як правової держави. З цього приводу голова Конституційного Суду України С. Шевчук зазначив: «Україна, ратифікувавши Конвенцію, започаткувала процес зміни панівної позитивістської парадигми права, що спричинило виникнення в правовій теорії та правозастосуванні необхідного для подальшого розвитку плюралізму» [532]. С. Головатий відзначив, що «ратифікація Україною Європейської конвенції з прав людини створила нову правову ситуацію в системі захисту прав людини і в Україні» [71, с. 11]. Із цим варто погодитись, адже значення Конвенції 1950 р. у сфері захисту прав людини неможливо недооцінити.

Як зазначає професор П. М. Рабінович: «Конвенція докорінно змінила уявлення про допустимі межі втручання у внутрішні справи держав і

розповсюдила міжнародно-правове регулювання на деякі області внутрішньодержавних відносин, які раніше перебували під виключним контролем національної влади» [380, с. 14–18].

Важливо з'ясувати поняття та сутність Конвенції, адже, як зазначено в ст. 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року, під нею треба розуміти Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколи до неї (Перший протокол, протоколи № 4, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13 та 14), згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Водночас це визначення не враховує, що Протокол № 9 скасований Протоколом № 11, а Протокол № 10 не ратифікований Верховною Радою України й не може розглядатися джерелом права в Україні. Однак визначення Конвенції, що міститься у вищевказаному Законі, слід привести у відповідність із ратифікованими Україною протоколами до Конвенції.

Існують і інші визначення Конвенції, які окреслюють її дещо ширше. Так, на думку С. Шевчука, Конвенція, на відміну від інших міжнародних договорів, є «комплексним та складним правовим механізмом захисту прав людини, який включає власне конвенційні норми, а також рішення Європейської комісії з прав людини та Комітету міністрів Ради Європи, судову практику Європейського суду з прав людини, прецедентне право, загальновизнані принципи та норми міжнародного права, специфічні методи тлумачення Конвенції, наукову доктрину з питань її застосування тощо» [532]. Згідно з цим підходом під Конвенцією слід розуміти й деякі джерела міжнародного права, і практику застосування Конвенції. Це визначення не позбавлене дискусійності щодо такого широкого підходу, проте, дійсно, практика застосування Конвенції, її тлумачення Європейським судом із прав людини має надзвичайно важливе значення. Саме за допомогою цієї практики Конвенція отримала «новий вимір» свого існування та застосування. Це забезпечує її функціонування як реального механізму та інструменту захисту прав людини, а не каталогу прав людини. Питання практики Європейського суду з прав

людини як окремого джерела права та її зв'язок із Конвенцією буде предметом окремого розгляду в наступному розділі дисертаційної роботи.

Конвенція містить мінімальний набір європейських стандартів захисту прав людини. У разі, якщо законодавство країни-учасниці Ради Європи передбачає кращі стандарти, ніж у Конвенції, то згідно ст. 53 Конвенції «ніщо в цій Конвенції не може тлумачитись як таке, що обмежує чи уневажнює будь-які права людини та основоположні свободи, які можуть бути визнані на підставі законів будь-якої Високої Договірної Сторони чи будь-якою іншою угодою, стороною якої вона є» [157].

Європейська конвенція та протоколи до неї є частиною національного законодавства України відповідно до ст. 9 Конституції України й застосовується судами безпосередньо при вирішенні та розгляді справ. Це положення відтворюється також у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», ст. 17 якого вказує, що суди застосовують при розгляді справ Конвенцію як джерело права. Так само, це надає можливість українським судам і на національному рівні ефективно здійснювати захист прав людини незалежно від положень інших джерел права, крім, власне, Конституції України.

У цьому контексті цікавим є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, де надано можливість звертатися із заявами до ЄСПЛ з 1966 р., проте Конвенція не була інкорпорована в національне законодавство аж до 1998 р., коли був ухвалений Акт «Про права людини», що набув чинності 2 жовтня 2000 року [573]. В Ірландії Конвенція була інкорпорована Актом парламенту лише у 2003 році [568]. Однак протягом 36 років британці не могли захистити свої права на підставі Конвенції на національному рівні, адже британські суди не могли застосовувати її як джерело права, а звернення до ЄСПЛ займало в середньому п'ять років, що вимагало вичерпати всі засоби захисту на національному рівні й коштувало приблизно 30000 фунтів стерлінгів, а Сполучене Королівство було серед лідерів за кількістю програних справ у ЄСПЛ [584]. Отже, застосування судами

Конвенції на національному рівні має надзвичайно важливе значення для захисту прав і свобод людини.

Важливо також з'ясувати, які положення цієї Конвенції відносимо до джерел адміністративного права. О. О. Марченко пропонує відносити наступні права, реалізація яких «потрапляє під регламентуючий вплив галузі адміністративного права»: право на свободу та особисту недоторканність (ст. 5), право на справедливий суд (ст. 6), право на повагу до приватного і сімейного життя (ст. 8), право на свободу думки, совісті та релігії (ст. 9), право на свободу вираження поглядів (ст. 10), право на свободу мирних зібрань і об'єднання з іншими особами (ст. 11) і право на заборону дискримінації (ст. 14) Конвенції [201, с. 183]. Проте в межах вищевказаного дослідження не обґрунтовано в чому полягає адміністративно-правове регулювання відносин у вказаних категоріях прав людини та в яких межах положення цих статей слід відносити до джерел саме адміністративного права.

У книзі за редакцією О. М. Пасенюка йдеться про рішення ЄСПЛ, що стосуються питань адміністративного судочинства. Зокрема, аналізуються ст. 6, 8–11 Конвенції [5]. Тому можемо констатувати, що у вітчизняних дослідженнях недостатню увагу приділено питанням дослідження Європейської конвенції як джерела адміністративного права України. Вважаємо, що вказані статті лише частково відображають приналежність Конвенції до джерел адміністративного права. Для вирішення цього завдання необхідно проаналізувати текст Конвенції щодо врегулювання адміністративно-правових відносин за допомогою спеціально-юридичного методу тлумачення норм права, а також дослідити практику судів в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення.

Стаття 3 Європейської конвенції щодо заборони катування застосовується у випадках, коли особа, підпадаючи під захист цієї статті, не підлягає видворенню в справах про примусове видворення іноземця з України та затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення, наприклад, постанова Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської

області від 26 квітня 2016 року [291].

У ст. 4 Конвенції йдеться про заборону рабства і примусової праці, яка фактично не розглядається в проаналізованих нами працях як джерело адміністративного права чи адміністративного судочинства. Водночас існують випадки застосування цієї норми в судовій практиці. Зокрема, Львівський окружний адміністративний суд в ухвалі від 24 травня 2017 року посилається на ч. 2 ст. 4 Конвенції, відповідно до якої ніхто не може бути присилуваний виконувати примусову чи обов'язкову працю [500]. У цій справі йдеться про призначення позивача на посаду головного спеціаліста відділу організації запобігання нелегальній міграції, реадмісії та видворення в справах іноземців та осіб без громадянства ГУ ДМС України у Львівській області, хоча він згоди на зайняття такої посади не давав. Отже, суд констатував факт використання примусової праці у сфері державної служби, що є складовою адміністративного права.

Стаття 5 Конвенції застосована, наприклад, у постанові від 30 січня 2015 р., у якій зазначено, що відповідно до ст. 268 КУпАП при розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ч. 1 ст. 187 КУпАП, присутність особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, є обов'язковою й тому суддя застосував п. п. 3 і 4 ст. 5 Конвенції про захист прав людини та практики Європейського суду з прав людини, згідно з якими обмеження права особи на свободу й особисту недоторканність можливе лише в передбачених законом випадках за встановленою процедурою [338]. Оскільки в матеріалах цієї справи були відсутні дані про сповіщення належним чином ОСОБА_1, то суддя постановив повернути матеріал про притягнення ОСОБА_1 до адміністративної відповідальності для належного оформлення.

В адміністративному судочинстві застосування ст. 5 Конвенції має місце при розгляді справ про затримання з метою ідентифікації та забезпечення примусового видворення за межі території України [307], про оскарження затримання [308], про визначення строку затримання [309] та ін.

Найбільш застосовуваною статтею, мабуть, в усіх видах судочинства, є

стаття 6 Конвенції, що гарантує право на справедливий суд. Багатоаспектність цієї статті дозволяє розглядати її застосування в окремих наукових дослідженнях, наприклад, праця О. А. Банчука та Р. О. Куйбіди «Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод до процедури здійснення судочинства» [27] та багато ін.

Перш ніж перейти до розгляду питання щодо основних аспектів застосування ст. 6 Конвенції, доцільно з'ясувати підстави її використання в адміністративному судочинстві та при вирішенні справ про адміністративні правопорушення. На перший погляд, вищевказана стаття стосується спору щодо прав та обов'язків цивільного характеру або обґрунтованості будь-якого висунутого кримінального обвинувачення. Однак це не зовсім так, і «як свідчить практика ЄСПЛ, формальна кваліфікація права у внутрішньому праві держав-членів чи розгляд справи в суді іншої юрисдикції (наприклад, адміністративної чи господарської) не є перешкодою для визнання заяви прийнятною за статтею 6 Конвенції» [512, с. 7]. Це впливає із низки рішень ЄСПЛ, зокрема в справі «König проти Німеччини», п. 88, від 28 червня 1978 р. [574], а також у справі «Deumeland проти Німеччини» п. 60, від 29 травня 1986 р., де зазначено, що концепція «цивільних прав та обов'язків» не може трактуватися виключно щодо положень національного права відповідної держави [566].

Т. І. Фулей визначає таку категорію адміністративних справ, які розглядаються ЄСПЛ, у яких застосовувалася ст. 6 Конвенції:

- спори щодо експропріації, скасування дозволу на будівництво, землевідведення та загалом рішення, які порушують право на володіння майном;
- спори щодо дозволу, ліцензії, зокрема і необхідного для певного виду господарської чи професійної діяльності;
- спори між державними службовцями та державою [512, с. 8].

Вважаємо за необхідне виділити такі елементи права на справедливий суд відповідно до ст. 6 Конвенції:

- справедливий розгляд справи;
- публічний розгляд справа;
- розгляд справи впродовж розумного строку;
- розгляд справи незалежним і безстороннім судом;
- вирішення й розгляд справи судом, встановленим законом;
- вирішення спору щодо «цивільних» прав та обов'язків особи або встановлення обґрунтованості будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення.

Безумовно, глибше з'ясувати зміст ст. 6 Конвенції можемо на конкретних прикладах із судової практики при розгляді адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення.

Справедливий розгляд справи за ст. 6 Конвенції кореспондує ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, яка визначає завдання адміністративного судочинства щодо справедливого, неупередженого та своєчасного вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин для ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб [141].

Публічність розгляду справи розуміємо як одну з основних засад судочинства, зокрема, ч. 3 ст. 2 КАС України вказує на гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами [141]. Трактуювання публічного розгляду справ у судовій практиці знаходимо в постанові Веселівського районного суду Запорізької області від 30 квітня 2015 року в справі № 313/496/15-а, під чим суд має на увазі «щонайменше відкритий судовий розгляд, коли будь-які особи, у тому числі сторони і представники сторін, можуть бути присутні при розгляді справи» [270].

Наступним елементом права на справедливий суд, відповідно до ст. 6 Конвенції, виступає «розгляд справи незалежним і безстороннім судом». Інституційна незалежність суду забезпечується: відокремленістю судової влади від органів державної влади; порядком призначення на посади суддів; строком виконання ними своїх обов'язків; гарантіями від незаконного звільнення судді з

посади; неприпустимістю зміни судових рішень позасудовими способами; наявністю захисту від неправомірного зовнішнього впливу тощо. Водночас безсторонність суду становить комплекс стандартів суддівської поведінки, у тому числі етичні аспекти, поведінку суддів у їх професійній та позапрофесійній діяльності [251, с. 7].

У судовій практиці наявність безсторонності повинна визначатися за суб'єктивним та об'єктивними критеріями. Відповідно до суб'єктивного критерію, беруться до уваги особисті переконання та поведінка окремого судді, тобто чи виявляв суддя упередженість або безсторонність у даній справі. Відповідно до об'єктивного критерію визначається, серед інших аспектів, чи забезпечував суд відсутність будь-яких сумнівів у його безсторонності [274].

Розгляд справи впродовж розумного строку відноситься до основних засад (принципів) адміністративного судочинства (ч. 3 ст. 2 КАС України). Натомість у ст. 277 КУпАП йдеться про конкретні строки розгляду справи, а саме: у п'ятнадцятиденний строк із дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи [142]. Щодо практичного застосування цього положення, то, наприклад, в ухвалі Одеського апеляційного адміністративного суду від 12 січня 2018 року цей принцип характеризується як такий, що тісно пов'язаний із принципом обґрунтованих очікувань, який полягає в тому, що особа має підстави сподіватися, що її справа буде розглянута в межах встановленого законом строку [501].

Найбільш широко положення про розгляд справи судом, встановленим законом, відображено в рішенні ЄСПЛ «Zand проти Австрії» від 12 жовтня 1978 року, де зазначено, що словосполучення «встановлений законом» поширюється не лише на правову основу самого існування «суду», але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність. Тобто термін «суд, встановлений законом» у ч. 1 ст. 6 Конвенції передбачає «усю організаційну структуру судів, включно з... питаннями, що належать до юрисдикції певних категорій судів...». З огляду на це не вважається «судом,

встановленим законом» орган, який, не маючи юрисдикції, здійснює правосуддя на підставі практики, яка не передбачена законом. Саме на цю справу ЄСПЛ посилаються вітчизняні суди в доповненні до ст. 6 Конвенції для тлумачення положення про «суд, встановлений законом». У рішенні Європейського суду з прав людини від 20 липня 2006 року в справі «Сокурєнко і Стригун проти України» (заяви № 29458/04, № 29465/04) зазначено, що відповідно до прецедентної практики Суду термін «встановлений законом» у ст. 6 Конвенції спрямований на гарантування того, «що судова гілка влади в демократичному суспільстві не залежить від органів виконавчої влади, але керується законом, що приймається парламентом» [451].

Вважаємо слушним висновок О. З. Хотинської-Нор про те, що право на «суд, встановлений законом», як структурний елемент права на справедливий суд, є за своїм змістом «ємкою засадою, що визначає організацію судової системи держави та загалом містить дві складові: організаційну (судова система повинна визначатися законами у їх буквальному значенні) та юрисдикційну (суд повинен діяти в спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, у межах своєї компетенції)» [514].

Положення щодо вирішення спору щодо цивільних прав і обов'язків особи також становить складову права на справедливий суд. Це положення відображено у ч. 2 ст. 124 Конституції України, де вказано, що юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення. У ст. 2 КАС України визначено завдання адміністративного судочинства, що полягає у вирішенні судом спорів у публічно-правових відносинах. Як уже зазначалось, спір щодо «цивільних прав та обов'язків» носить умовний характер і включає інші види судочинства, зокрема й адміністративне.

Водночас положення щодо встановлення обґрунтованості будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення може бути застосованим при вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Як зазначено в постанові Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 11

липня 2017 року в сенсі Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, притягнення особи до адміністративної відповідальності розцінюється як «кримінальне обвинувачення», оскільки адміністративні правопорушення мають ознаки притаманні «кримінальному обвинуваченню» в значенні ст. 6 Конвенції. Таку позицію висловив Європейський суд із прав людини в рішенні по справі Надточій проти України від 15 травня 2008 р. [284].

Для усунення законодавчих прогалин та недоліків правового регулювання в справах про адміністративні правопорушення суди безпосередньо застосовують ст. 6 Конвенції. Зокрема, через відсутність законодавчого врегулювання питання самовідводу в чинному КУпАП судді, як на процесуальну підставу вирішення питання про самовідвід, судді посилаються на ст. 6 Європейської конвенції. Наприклад, у постанові Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 28 грудня 2017 року в справі № 185/10237/17 зазначено, що відповідно до ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, кожен має право на справедливий і публічний розгляд справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом [157]. Водночас з метою уникнення проявів недовіри до суду в цілому, уникнення надалі заяв про відвід судді і, як наслідок, затягування розгляду справи, суддя постановив заявити самовідвід [305].

Прикладом застосування ст. 7 Конвенції є постанова Крюківського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 24 листопада 2015 р. у справі № 537/3942/15-а про визнання дій протиправними, скасування постанови про адміністративне правопорушення. У цій справі суд звернувся до принципу «ніякого покарання без закону», визначеного в ст. 7 Конвенції, який підлягає застосуванню за аналогією права [285]. Необхідність застосування зазначеного принципу, що впливає зі змісту Конвенції, за аналогією права полягає в тому, що ця стаття стосується кримінального правопорушення, але, за проаналізованою вище практикою ЄСПЛ, може застосовуватись і при вирішенні справ про адміністративні правопорушення.

Права людини, визначені в статтях 8–11 Конвенції, мають також важливе значення при розгляді та вирішенні адміністративних справ і справ про адміністративні правопорушення. Досить важливим питанням у контексті адміністративного права є з'ясування обґрунтованості та виправданості втручання у вищевказані права. Так, у справі про визнання незаконною та скасування постанови в справі про адміністративне правопорушення від 17 лютого 2015 року суд вказав, що свобода сповідувати свою релігію або переконання підлягає лише таким обмеженням, що встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах громадської безпеки, для охорони публічного порядку, здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб [330]. Закон, який може встановлювати такі обмеження повинен відповідати вимогам чіткості, передбачуваності, а також виразно встановлювати межі дискреційних повноважень публічної адміністрації.

Проблему практичного застосування ст. 11 Конвенції відображено в рішенні ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» [56]. Так, у цій справі у § 95 рішення Суд констатував порушення ст. 7 та ст. 11 Конвенції, що спричинені тим, що законодавець в Україні понад два десятиліття не зміг усунути прогалину в законодавчому врегулюванні питання свободи зібрань. Суд у такому разі не лише вирішив конкретну справу, але і вказав на недолік правової системи України, щоби допомогти усунути цю проблему та не допускати таких порушень прав людини в майбутньому.

У постанові Херсонського окружного адміністративного суду від 28 квітня 2017 року зазначено, що ч. 1 ст. 11 Конвенції передбачено право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами. Проте обмеження щодо реалізації цього права мають бути чітко визначеними в законі [334]. Ці висновки суду мають практичне значення, адже надають можливість суду при вирішенні цієї категорії справ не лише застосовувати національні джерела права, але й визначати межі застосування цього права, що дозволяє найкраще захистити права і свободи людини, винести справедливе рішення суду.

Відповідно до ст. 13 Конвенції кожен, чий права та свободи, визнані в цій Конвенції, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Так, у рішенні від 2 січня 2018 року Ленінський районний суд м. Харкова зробив висновок, що «ефективний засіб правового захисту» в розумінні ст. 13 Конвенції повинен забезпечити поновлення порушеного права й одержання особою бажаного результату. Натомість винесення рішень, які не призводять безпосередньо до змін в обсязі прав та забезпечення їх примусової реалізації – не відповідає зазначеній нормі Конвенції [431]. Стаття 13 Конвенції знайшла широке застосування в судочинстві України, адже визначає загальні вимоги щодо необхідності забезпечення ефективного юридичного захисту в національному органі, насамперед йдеться про органи публічної адміністрації, тому ця норма має важливе значення для галузі адміністративного права.

Аналіз практики застосування ст. 14 Конвенції, щодо заборони дискримінації, в адміністративному судочинстві України, насамперед, стосується справ у сфері соціального забезпечення. Чимала кількість справ розглядається щодо внутрішньо переміщених осіб та неможливості отримання ними пенсій через їх відсутність за місцем реєстрації. Разом зі ст. 14 Конвенції в цій категорії справ застосовується і ст. 1 Першого протоколу до Конвенції.

У силу застосування ст. 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Верховна Рада України ухвалила постанову «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські й політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» від 21 травня 2015 р. Україна заявила про можливість відступу від гарантування права на свободу та особисту недоторканність, на справедливий суд, на повагу до приватного й сімейного життя, на ефективний засіб юридичного захисту, на вільне пересування і свободу вибору місця проживання в окремих районах Донецької та Луганської областей. Водночас суди застосовують ст. 15

Конвенції як джерело права, адже вона стосується, насамперед, відступу від зобов'язань Високих Договірних Сторін.

Застосовується в практиці судів і ст. 18 Конвенції, яка вказує, що обмеження, дозволені згідно з цією Конвенцією щодо згаданих прав і свобод, не використовуються для інших цілей, ніж ті, для яких вони встановлені. Тобто, ще раз наголошується на недопустимості звуження змісту та обсягу прав людини державою.

Окрім Конвенції, як уже зазначалось, важливе значення мають також протоколи, що вносять зміни та доповнення до Конвенції. Серед найбільш застосовуваних судами протоколів необхідно вказати Перший протокол до Європейської конвенції, ст. 1 якого гарантує право власності. Необхідно також звернути увагу на Протокол № 4, який визначає право на свободу пересування, заборону вислання громадянина, а також колективного вислання іноземців. Це положення містить важливі гарантії щодо свободи пересування в судовому застосуванні. Наприклад, Суддя Оріхівського районного суду Запорізької області, розглянувши матеріали, які надійшли з Краматорського прикордонного загону Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України про притягнення до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 204–1 КУпАП, застосував ст. 33 Конституції України, а також ст. 2 Протоколу № 4 до Конвенції, що гарантує кожному залишати будь-яку країну, включно за своєю власною ініціативою [304].

Так, у рішенні Гурепка проти України від 6 вересня 2005 р. відсутність можливості оскарження рішення суду в справі про адміністративне правопорушення до вищого суду було визнано порушенням ст. 2 Протоколу № 7, яка гарантує право на оскарження в кримінальних справах [81].

Отже, Конвенція про захист прав і основоположних свобод виступає фундаментальним джерелом адміністративного права, що закріплює основний каталог прав людини, у тому числі, у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації та особами приватного права. Застосування Конвенції як джерела права має важливе значення й у національному судочинстві, що дозволяє

вирішувати справи ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини.

Водночас застосування національними судами Конвенції не повинно лише обмежуватися згадкою про ту чи іншу статтю Конвенції. Це має бути глибокий аналіз застосовуваної норми з урахуванням можливих обмежень відповідних прав і свобод людини. Звідси, можемо зробити висновок, що Конвенція має досить стисле формулювання відповідних прав людини і для глибокого її розуміння варто звертатися також до практики Європейського суду з прав людини, у якій тлумачаться положення Конвенції. Це, так само, доповнює правове регулювання суспільних відносин, формує цілісну систему джерел адміністративного права.

3.2.2 Право ЄС у системі джерел адміністративного права України

Європейська інтеграція є одним із важливих пріоритетних векторів зовнішньої політики України. Одним зі складових процесу євроінтеграції є адаптація законодавства України до правової системи ЄС. Така адаптація має здійснюватись у всіх сферах зокрема і в адміністративно-правовій. Актуальність дослідження впливу права ЄС на джерела адміністративного права України зумовлена також наявністю наукових та навчальних праць із цієї проблематики, а також практикою вітчизняних судів. Зокрема, у підручнику «Загальне адміністративне право» за редакцією І. С. Гриценка, Р. С. Мельника, А. А. Пухтецької та інших (2015 р.) окремий підпункт присвячено питанню правових актів ЄС як джерел адміністративного права України [109, с. 105–108]. Проте у зв'язку із тим, що Україна не є членом Європейського Союзу на неї безпосередньо не поширюються джерела права ЄС, а тому це питання потребує ґрунтовного дослідження.

Щодо розуміння терміна «право Європейського Союзу» існує чимало наукових підходів. Так, деякі дослідники вважають, що право ЄС – це сукупність юридичних норм, які створені його інститутами [236]. В. Муравйов

визначає право ЄС як сукупність правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, здійснюваної в межах ЄС [216, с. 86]. С. Ю. Кашкін визначає це поняття як самостійну правову систему, що виникла в результаті зусиль із будівництва «єдиної Європи» [129, с. 13]. І. А. Грицяк, у свою чергу, визначає право ЄС як сукупність правових норм, що регулюють процес європейської інтеграції та відносини «спочатку в ЄСВС, ЄЕС та Євроатомі, а з 1992 р. – у Європейській Спільності та в Європейському Союзі» [76, с. 45]. Проте треба звернути увагу на те, що це визначення частково втратило свою актуальність у зв'язку з набуттям чинності Лісабонського договору (2009 р.), згідно якого Співтовариства, крім Євроатому, припинили свою діяльність як міжнародні організації та були поглинутими ЄС.

Вважаємо, що право ЄС тісно пов'язане із міжнародним правом, однак не може вважатися його складовою, адже ЄС хоча й заснований на нормах міжнародного права, проте є унікальним явищем, суб'єктами якого виступають, серед інших, фізичні та юридичні особи, що дозволяє його розглядати як право «*sui generis*».

До джерел права ЄС відносимо первинне право (установчі договори ЄС); вторинне право (акти інститутів ЄС): регламенти, директиви, рекомендації та висновки; міжнародні угоди ЄС із міжнародними організаціями та іншими державами (так зване «третинне право»); рішення та висновки Суду ЄС; принципи права ЄС [394, с. 103–104]. Варто наголосити, що жодним правовим актом Україна не визнала ці джерела права загальнообов'язковими для України, що мають обов'язково застосовуватись у правозастосуванні. Україна не ратифікувала основоположні установчі акти такі як: Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, не набула членства в ЄС і, отже, право ЄС не має обов'язкового застосування в Україні.

Як зазначає Р. С. Мельник та В. М. Бевзенко «необхідність визнання юридичних актів ЄС джерелами адміністративного права України впливає з положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і

Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. та Закону України від 18 березня 2004 р. «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [205, с. 95]. Однак ні Угода про партнерство і співробітництво між Україною, яка у 2014 р. втратила чинність, замість якої діє Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), ні Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» не містять положень, які б визнавали обов'язковість права ЄС для України.

У преамбулі до Угоди про асоціацію зазначено про бажання договірних сторін «просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній інтеграції й поглибленню політичної асоціації» [487]. Однак йдеться лише про необхідність наближення законодавства України до законодавства ЄС із метою подальшої співпраці та європейської інтеграції України. Ця Угода не визначає обов'язковість актів органів ЄС для України, а тому немає правових підстав визначати їх джерелами права України.

Проте в підручнику «Загальне адміністративне право» за редакцією І. С. Гриценка, Р. С. Мельника, А. А. Пухтецької та інших (2015 р.) серед правових актів ЄС як джерел адміністративного права визначено: джерела *acquis communautaire*, регламенти Європейського Парламенту та Ради [109, с. 105–108], а також директиви, які, щоправда, розглядаються в розділі, присвяченому міжнародним нормативно-правовим актам [109, с. 103–104]. Для обґрунтування їхнього місця в системі джерел адміністративного права України слід розглянути їхню правову природу.

Термін «*acquis*» чи «*acquis communautaire*» з французької мови не перекладається, а вживається мовою оригіналу в документах усіх офіційних мов ЄС. *Acquis communautaire* вперше було офіційно закріплено в тексті

Договору про ЄС, підписаному в Маастрихті у 1992 р. Так, у тогочасних статтях 2(4) і 3(1) Договору про ЄС він проголошувався як одна з цілей і основ функціонування ЄС, як опора всієї інституційної системи ЄС. У статті 43(1) (е) Договору про ЄС гарантувалось, що «просунуте співробітництво» між країнами-членами не повинне торкнутися *acquis communautaire* та інших заходів, які вжито в рамках установчих договорів [394, с. 100]. Водночас поняття «*acquis communautaire*» міститься в Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р., де визначається як правова система Європейського Союзу, яка включає «акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ» [353]. Варто підкреслити, що це визначення було актуальним до ухвалення Лісабонського договору у 2007 р., доки діяла так звана «триопорна структура ЄС». Натомість, сьогодні варто використовувати термін *acquis* ЄС або просто *acquis*, маючи на увазі увесь правовий доробок ЄС, а не співтовариств, що припинили своє існування. Зміст *acquis* ЄС є досить широким і виходить за межі права ЄС, оскільки під ним розуміють сукупність актів законодавства ЄС, судових рішень Суду ЄС, політичних документів та практики їх застосування, міжнародних угод і загальних принципів права.

Acquis відіграє надзвичайно важливу роль у процесі європейської інтеграції, оскільки зобов'язує країни-члени імплементувати всі попередні, що вже були вироблені в ЄС, та наступні акти, документи, політичні рішення. Впровадження *acquis* у національні правові системи є необхідною умовою завершення процесу інтеграції в ЄС. *Acquis* ЄС є досить динамічним та знаходиться в процесі постійного розвитку в напрямі розширення та поглиблення регулятивних конструкцій. Обсяг *acquis* оцінюють приблизно в 97 тисяч сторінок Офіційного вісника Європейських Співтовариств (*Official Journal*) або орієнтовно 20 тисяч актів [394, с. 101]. Отже, *acquis* ЄС виступає для України не джерелом права, а напрямом наближення та адаптації

законодавства України до законодавства ЄС. Однак *acquis* ЄС має визначальне значення не в правозастосуванні, а в правотворчій діяльності. Наприклад, відповідно до § 35 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, визначено питання щодо опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС). Тобто при формуванні нових норм права необхідно враховувати *acquis* ЄС, а не застосовувати його як джерело права. Крім того, необхідно внести зміни та доповнення до Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», у якому досі вживається термін «*Acquis communautaire*», описується трьохповерна структура ЄС, що не відповідає сучасним положенням Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС.

Щодо регламентів Європейського Парламенту та Ради, які також у літературі визначаються джерелом адміністративного права [109, с. 107–108], то необхідно вказати, що це акти вторинного права ЄС, тобто акти органів ЄС. Регламент згідно зі ст. 288 Договору про функціонування ЄС є обов'язковим актом для всіх суб'єктів кого він стосується, однак поширює свою дію на територію ЄС та її держав-членів, а не на Україну. Як приклад можемо навести Регламент Європейського парламенту та Ради, що встановлює Кодекс Спільноти з візових питань (Візовий Кодекс) від 16 червня 2009 року № 2006/0142 (COD). Цей акт стосується громадян третіх країн, зокрема й України, громадяни яких мають намір дістати ту чи іншу візу, здійснити поїздку до ЄС і застосовується як інституціями ЄС, так і державами-членами ЄС, але не Україною. Отже, не варто розглядати регламенти Європейського Парламенту та Ради ЄС як джерела права України та застосовувати їх у вітчизняному судочинстві.

Не можна визначати джерелами адміністративного права й директиви ЄС, які, здебільшого, є основним інструментом гармонізації законодавства для держав-членів ЄС. Для набуття юридичної сили директиви мають

імплементуватись у національне законодавство держав-членів ЄС, хоча в деяких випадках може мати місце пряма дія директив [394, с. 130–132]. Навіть у межах ЄС питання прямої дії директив ЄС є дискусійним. Крім того, директиви адресуються державам-членам ЄС (усім або декільком). Тому, вважаємо, що немає підстав застосовувати директиви як джерел адміністративного права.

Водночас судова практика має чимало прикладів застосування директив органів ЄС. Наприклад, у постанові Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2017 р. (справа № 820/5886/16) зазначено, що зважаючи на Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, суд застосував п. 5 ст. 4 Директиви Ради Європейського Союзу «Щодо мінімальних стандартів для кваліфікації громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або як осіб, що потребують міжнародного захисту за іншими причинами, а також суті захисту, що надається» від 27 квітня 2004 року № 8043/04 [333]. Тобто, у цій справі суд безпосередньо посилається на приписи директиви Ради ЄС як на джерело права, вказуючи, що правовою підставою для цього є Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18 березня 2004 року.

Вищевказана директива Ради ЄС застосована й у постанові окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 18 листопада 2013 р. з огляду на те, що «метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, так само, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики» [295]. Відповідь щодо можливості застосування директиви ЄС як джерела права можемо знайти в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до

законодавства Європейського Союзу. Так, у розділі 1 цього акта вказується, що «загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Це включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування» [353]. Водночас згадка про ефективне застосування тут виглядає лише декларативною. Адже загалом закон визначає державну політику щодо адаптації законодавства, її етапи, особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів щодо правовідносин, які регулюються правом ЄС. Найповніше завдання цього закону розкрито, на нашу думку, у розділі 3 вищевказаного Закону, де зазначається, що державна політика з питань адаптації законодавства спрямована на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС «під час нормопроєктування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроєктного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України» до законодавства ЄС [353]. Тож Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» має застосовуватися при нормопроєктуванні, а не при застосуванні судами України права ЄС як джерела права. З цією метою наведено й Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації, що аж ніяк не надає їм обов'язкової сили і значення джерела права. Вважаємо вищевказану практику судів із посиланням на Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» щодо безпосереднього застосування джерел права ЄС у судочинстві України недоречною та передчасною.

Отже, можемо зробити висновок, що не всі джерела права ЄС виступатимуть джерелами права України. До останніх можемо віднести лише

акти у формі міжнародних договорів, укладені між Україною та ЄС, наприклад, Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 року; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 року та інші.

Водночас Угода про асоціацію з ЄС має надзвичайно важливе значення як джерела права і визначає основні напрями співпраці України та ЄС [581, s. 51–57]. Ця Угода, крім загальних положень про верховенство права та поваги до прав людини й основоположних свобод, питань правового співробітництва, містить також приписи, які можемо віднести до джерел адміністративного права, наприклад, у ст. 16 йдеться про співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Секторальне співробітництво також належить до особливої частини адміністративного права, яке врегульовує відповідні правовідносини. Глава 1 розділу VII вищевказаної Угоди визначає положення щодо інституційної структури, у контексті чого створюються спільні інституції, зокрема Рада асоціації, Комітет асоціації, Платформа громадянського суспільства тощо. Рада асоціації згідно зі ст. 463 Угоди про асоціацію може приймати рішення в рамках сфери дії цієї Угоди, які є обов'язковими для сторін Угоди, які вживають необхідних заходів щодо виконання прийнятих рішень. Наприклад, рішенням № 1/2014 Ради асоціації між Україною та ЄС від 15 грудня 2014 р. про прийняття регламентів Ради асоціації, Комітету асоціації і його підкомітетів затверджено відповідні регламенти.

Буде джерелом адміністративного права України також припис ст. 471 Угоди про асоціацію, що регламентує доступ до судів та адміністративних органів сторін Угоди.

Отже, серед правових актів ЄС обов'язкове значення для України будуть мати двосторонні угоди між Україною та ЄС, що мають силу міжнародних договорів, але після відповідної процедури надання їм обов'язкової сили

(ратифікації). Натомість інші акти органів ЄС не варто розглядати складовими елементами системи джерел права України через необхідність адаптації законодавства України до права ЄС, що має значення, насамперед, для нормопроєктування. Угода про асоціацію між Україною та ЄС має найважливіше значення в контексті двостороннього співробітництва з ЄС та визначає напрями вдосконалення та наближення правових систем України та ЄС.

Висновки до розділу 3

1. Норми адміністративного права, що визначають права та свободи громадян у взаємовідносинах з органами публічної адміністрації, міждержавної співпраці в різних сферах суспільного життя, взаємодії різноманітних органів державної влади тощо, містяться не лише в нормативно-правових актах України, але й у міжнародних договорах, ратифікованих нею.

Міжнародний договір як джерело адміністративного права характеризується такими ознаками: є угодою, що укладається між державами та іншими суб'єктами міжнародного права; врегульовує взаємні права та обов'язки сторін договору в адміністративно-правовій сфері; є обов'язковим для його сторін; має переважно письмову форму; спрямований на неодноразове застосування; приймається із дотриманням норм та принципів міжнародного права; потребує особливої процедури надання чинності (введення його в дію); має пріоритет щодо відповідних норм національного права, крім Конституції України.

Міжнародний договір є важливим джерелом адміністративного права, що містить норми, які виникли у формі узгодження волі суб'єктів міжнародного права, та врегульовують адміністративно-правові відносини. Пріоритет міжнародних договорів щодо положень законів та підзаконних нормативно-правових актів визначає їх важливе місце та значення в системі джерел адміністративного права.

2. Європейські джерела адміністративного права визначено як форму зовнішнього виразу європейського права. Це збірне поняття включає як міжнародні договори, на яких засновані та функціонують міждержавні правові системи Європи, так і акти органів та інституцій цих міждержавних систем. Європейські джерела права розглядаються як окрема підсистема міжнародних договорів, що зумовлено їхніми особливостями та специфікою застосування. Суб'єктом європейського права, на відміну від міжнародного публічного права, є також людина, захист прав та свобод якої є важливим завданням держав-учасниць європейських міждержавних утворень, таких-як Рада Європи та Європейських Союз. Водночас джерелами адміністративного права України виступатимуть лише міжнародні договори, ратифіковані Україною, а акти інших європейських інституцій матимуть значення актів рекомендаційного характеру.

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, ратифікована Україною в 1997 році, має визначальне значення в судовому захисті прав та свобод людини як на європейському, так і на національному рівні. Європейська конвенція та протоколи до неї є частиною національного законодавства, що встановлює мінімальні гарантії захисту прав людини. Застосування Конвенції у якості джерела права має важливе значення й у національному судочинстві, що дозволяє вирішувати справи ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини.

3. Серед актів права ЄС обов'язкове значення для України матимуть двосторонні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України як міжнародні договори. Установчі договори ЄС та акти його органів не можуть розглядатись джерелом права України. Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» зобов'язує здійснювати адаптацію права України до права ЄС у правотворчій діяльності, а не в правозастосуванні. Однак помилковою є практика судів України щодо застосування актів вторинного права ЄС (директив, регламентів та рішень органів ЄС) як джерел права.

Основу співпраці між Україною та ЄС становить Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, деякі положення якої відносимо до джерел адміністративного права України.

РОЗДІЛ 4

ЗАСТОСУВАННЯ АКТІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ЯК ПОХІДНИХ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

4.1 Судові рішення в системі джерел адміністративного права

Дискусія щодо місця та значення судових актів у системі джерел права є в науці вже давно. Дедалі більше досліджень проводяться на тему ролі судової влади у врегулюванні суспільних відносин та значення, яке відіграють рішення судів на національну правову систему. Попри це, у науковій літературі досі домінує усталена позиція, що судові рішення не можуть бути джерелом права в країнах континентальної правової системи (сім'ї).

Такий підхід був домінуючим у радянському праві щодо ролі правосуддя та його судових рішень. Зокрема, Р. З. Лівшиць зазначає, що «радянська держава не знала такого джерела, як судовий прецедент, який веде до відступлення від засад законності й підриває роль представницьких органів держави в законодавчій діяльності. Соціалістичні судові органи здійснюють правосуддя як одну із форм застосування закону, не пов'язану з правотворчими повноваженнями суду при вирішенні конкретних справ» [181, с. 49]. Дійсно, роль правосуддя в тоталітарній державі не може бути істотною. Не можна було говорити і про оскарження нормативних актів у суді, як і загалом про концепцію адміністративної юстиції.

С. Л. Зівс у монографії «Джерела права» (1981 р.) серед судових рішень як джерела права, що має ознаку нормативності, визнавав лише постанови Пленуму Верховного Суду СРСР [115, с. 176–185]. Водночас вони не розглядались як акт застосування права в тій чи іншій справі, а лише містили вказівки для нижчестоящих судів для управління судовою практикою, підлаштовуючи її під цілі та завдання «радянської законності».

Хоча були і протилежні погляди на цю проблему, наприклад,

С. Й. Вільнянський, який хоча й не визнавав джерелом права одноразовий прецедент, проте вказував, що з мірою накопичення однакових вирішень справ складаються певні правовідносини, що входять до складу об'єктивного права [57, с. 244]. Проте така позиція не знайшла підтримки в загалу.

Сьогодні «варто відійти від усталеного в минулому підходу, що судові рішення, у якому дано офіційне тлумачення, сформульовано новий правовий принцип або судовий прецедент, не є формою права і є обов'язковим тільки для сторін у справі» [532]. У сучасній науковій літературі дедалі частіше вказується на хибність позиції, відповідно до якої джерелами права виступає тільки те, що визначено законом, адже це «не відповідає життєвим реаліям, але й не впливає на правову природу цього явища» [3, с. 148]. Крім того, в Україні немає закону, який би визначав перелік усіх джерел права або ж заперечував можливість застосовувати судові рішення як джерело права. Природа судового рішення залежить від суб'єкта, який його ухвалює, наприклад, практика ЄСПЛ законом прямо визначена як джерело права. Тому питання віднесення судових рішень до джерел адміністративного права потребує ґрунтовного та всебічного вивчення. У межах цього розділу термін «судове рішення» використовується в широкому розумінні, як акт судової влади, а не тільки конкретне рішення за результатами розгляду справи.

Правові системи світу не перебувають у статичному положенні й постійно змінюються, взаємодіючи між собою. Сьогодні англосаксонська система права не обмежується судовим прецедентом як єдиним джерелом права. Суттєву роль у правовому регулюванні суспільних відносин відіграють статути та інші законодавчі акти. Формування нового судового прецеденту відбувається на основі застосування нормативних актів. Натомість і континентальна правова система дедалі більше уваги приділяє судовій практиці, застосуванню її як джерела права, що доповнює нормативно-правове регулювання, здійснює його тлумачення. Унаслідок конвергенції романо-германської та англосаксонської правових систем відбувається їхнє поступове наближення, взаємопроникнення, що дозволяє поєднати їхні характерні риси з

метою забезпечення ефективного врегулювання суспільних відносин, захисту прав і свобод людини і громадянина, дозволяє усувати та компенсувати недоліки одного джерела права іншим. Однак важливо дослідити місце судових актів у системі джерел адміністративного права та їхній взаємозв'язок з іншими елементами цієї системи.

Серед дослідників адміністративного права щодо цього також помітна суттєва зміна поглядів та підходів щодо ролі та значення судового рішення в системі джерел адміністративного права. О. В. Константий у монографії «Джерела адміністративного права України» (2005 р.) зазначав, що об'єктивних причин для визнання судового прецеденту джерелом права, крім випадків відміни незаконних нормативних актів, у правових системах колишнього СРСР немає. І, навіть, у тих випадках, коли рішення судів скасовують дію положень нормативних актів, зазначає дослідник, «не можна казати про те, що подібні рішення містять норми права і є обов'язковими для застосування в схожих ситуаціях» [162, с. 68–69]. Безумовно, норму права такі рішення не створюють, проте скасовуючи нормативний акт, суд впливає на права та обов'язки невизначеного кола суб'єктів його можливого застосування. Тому, це положення є не безспірним. Попри це, О. В. Константий відносить до джерел адміністративного права рішення Конституційного Суду України, враховуючи їхнє «правотворче значення» [162, с. 71].

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за редакцією професора В. Б. Авер'янова (2004 р.) також категорично зазначено, що судовий прецедент не може визнаватися джерелом права в правовій системі України. Хоча до значення джерел права «поступово наближаються рішення Конституційного Суду України... Загалом ця проблема залишається дискусійною й потребує ґрунтовнішого дослідження» [9, с. 139–140]. Дійсно, погляди з цього приводу кардинально відрізняються, проте варто докладно вивчити це питання, а вже потім робити відповідні висновки.

У сучасних дослідженнях з адміністративного права судові рішення розглядаються як складова системи його джерел [109, с. 114–118]; [205, с. 98–

102], хоча і з певними застереженнями щодо неможливості заміни законодавця та похідний характер цього джерела. Водночас дослідження в цій сфері загалом носять узагальнений, абстрактний характер, без докладного висвітлення особливостей та конкретних різновидів судових рішень, що можуть виступати джерелами адміністративного права. Наприклад, В. Курило та П. Панталієнко підтримують наукові пропозиції щодо запровадження судового прецеденту в Україні як джерела права через закріплення на рівні правової доктрини, у якій необхідно визначити «суспільну користь, що надасть легалізація судового прецеденту як джерела права», окреслити сферу його застосування, встановити співвідношення з іншими джерелами права [176, с. 102–103]. Вважаємо, що основним має бути не доктрина, а відповідні законодавчі приписи, що базуються на наукових дослідженнях та розробках, які визначатимуть правову природу конкретних рішень судів як джерел права та їх взаємозв'язок з іншими джерелами права, що буде окремим предметом розгляду в межах цієї дисертаційної роботи. На нашу думку, заклики щодо запровадження судового прецеденту є неконструктивними через абстрактність його визначення та відсутність розуміння конкретних практичних цілей його впровадження. А нечітке формулювання щодо введення прецедентів у «певних сферах» є контрпродуктивним. Вважаємо, що у такому разі треба виходити із потреб судової практики, правозастосування та узаконювати те, що дійсно потрібно для належного здійснення правосуддя, забезпечення цілісності та єдності судової системи, а не реформа заради самої реформи й «модною» назви судового прецеденту як джерела права.

Варто також зазначити, що внаслідок судової реформи (2016 р.), а також у новій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (2017 р.) відбулися суттєві зміни, зокрема і щодо судових рішень, які не могли бути врахованими в попередніх наукових дослідженнях. Це підкреслює актуальність та важливість досліджуваної проблематики.

Посилення значення рішень ЄСПЛ, закріплення їх як джерела права в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики

Європейського суду з прав людини», сприяло новому підходу щодо їх впливу не лише на конкретні суспільні відносини, але й на інші подібні випадки. Застосовуючи практику ЄСПЛ, судді відчули значення судового рішення як джерела права, а також його вплив на вирішення судових справ. Крім того, приклади застосування та тлумачення норм права вищими судовими інстанціями не могли не братись до уваги суддями місцевих та апеляційних судів.

Необхідність застосування судових рішень як джерел адміністративного права в судочинстві України, загалом, зумовлена: потребою враховувати правові висновки Верховного Суду в зразковій справі при ухваленні рішення в типовій адміністративній справі; обов'язкове врахування висновків щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, а також рішень попереднього Верховного Суду України, до їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду, що є особливо важливим у випадках існування правових колізій, прогалин у праві та інших дефектів у законодавстві; застосування практики ЄСПЛ; застосування судових рішень, якими скасовуються нормативно-правові акти тощо. Отже, судові рішення може набути ознак загальної «обов'язковості» в певних випадках, хоча йдеться не про всі судові рішення, а про зазначені вище їх окремі різновиди.

Водночас для обґрунтування вищевказаної позиції вважаємо за необхідне докладніше з'ясувати сутність судового прецеденту та співвідношення його із категорією «судове рішення» для визначення, що ми можемо віднести до джерел адміністративного права України.

Правовий прецедент, як різновид джерела права, визначається як «спосіб зовнішнього вираження й закріплення індивідуального правила поведінки, яке встановлюється компетентним органом держави для врегулювання конкретної життєвої ситуації і стає загальнообов'язковим у регулюванні аналогічних конкретних життєвих ситуацій» [343, с. 77–78]. За суб'єктами ухвалення виділяють судовий та адміністративний правові прецеденти. Найважливіше значення у врегулюванні суспільних відносин відіграє судовий прецедент, який

визначається основним джерелом права англосаксонської правової системи.

Судовий прецедент – це рішення суду у конкретній справі, яке містить юридичну норму і є обов'язковим при розв'язанні всіх наступних аналогічних справ [188, с. 135]. Тобто, згідно з доктриною судового прецеденту ухвалене рішення при розгляді та вирішенні конкретної справи стає обов'язковим для суду тієї самої інстанції або нижчої інстанції, при вирішенні в майбутньому всіх аналогічних справ.

Судовий прецедент застосовується на підставі принципу «*stare decisis*», що з латини буквально перекладається як «стояти на вирішеному», а фраза «*stare decisis*» є скороченим латинським висловом «*stare decisis et non quieta movere*», що означає «стояти на вирішеному (слідувати рішенню) і не турбувати раніше вирішені справи». Суть доктрини зводиться до того, що подібні справи повинні вирішуватися однаково [131].

Судове рішення в країнах англосаксонської правової системи має відмінну структуру від рішень судів країн континентальної правової системи. Так, у судових рішеннях англосаксонської системи виділяють дві складові: необхідну частину (*ratio decidendi*), що містить правову норму, і похідну (*obiter dictum*), що дає обґрунтування прийнятого рішення. Застосуванню підлягає лише *ratio decidendi* судового рішення, що містить певне правило поведінки та аргументацію його прийняття.

Для країн континентальної правової системи характерним є прийняття правових норм парламентом та органами публічної адміністрації, загальний характер таких норм, тобто поширення їхньої дії на всі суспільні відносини й загально-обов'язковий характер, обов'язковість застосування всіма суб'єктами права, обов'язковість посилання на правові норми при обґрунтуванні судового рішення, безпосередність застосування та ін. Тобто, суд при розгляді кожної конкретної справи застосовує правові норми, що містяться, насамперед, у нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших джерелах права, характерних для тієї чи іншої сфери.

В українській юридичній науці немає єдності щодо розуміння терміна

«судовий прецедент». Так, Н. А. Гураленко визначає судовий прецедент як «сформований на попередньому досвіді пізнання за допомогою раціонально-інтуїтивного стилю юридичного мислення результат правотворчої діяльності одного з вищих судів, що містить обов'язкове правоположення, яке конкретизує, доповнює чи заміняє нормативне регулювання певних суспільних відносин і слугує підставою для подальшої правореалізаційної діяльності» [80]. С. Батова також наголошує, що судовим прецедентом може бути лише рішення суду вищої інстанції, що містить нормоутворююче правило поведінки [30, с. 23]. Проте така позиція не може стосуватися судового прецеденту в країнах англосаксонської правової системи, де прецедент може створити суд будь-якої інстанції. Вочевидь йдеться про судовий прецедент континентальної правової системи. Це підтверджує і Л. М. Ніколенко, стверджуючи, що «всі прибічники визнання прецеденту в країнах романо-германської правової системи вказують, що органи їх створення – це найвищі органи судової влади» [224, с. 263]. І. М. Овчаренко зазначає про зростання ролі судового прецеденту в романо-германському праві як субсидіарного джерела (форми) права [226, с. 15].

На думку Т. М. Анакіної, судовий прецедент – це «рішення суду в конкретній справі, яке має обов'язковий характер при вирішенні наступної справи, що стосується аналогічних чи досить близьких питань (обставин справи), та завдяки своїй визначальній важливості спрямоване на забезпечення цілісності, узгодженості та наступності правової системи, у межах якої воно застосовується» [20, с. 14].

Г. О. Василевич пропонує такі умови, за наявності яких судовий прецедент може стати джерелом права:

- повна або часткова відсутність нормативного регулювання певних суспільних відносин, виявлена під час вирішення судового спору;
- оптимальне застосування судом інституту аналогії для логічного обґрунтування рішення, що відповідає меті правосуддя;
- наявність судового правоположення, тобто правила загального характеру, що встановлюються вищими судами на основі узагальнення судової

практики, що офіційно опубліковано для загального ознайомлення [47, с. 11–12]. На думку С. В. Шевчука, «термін «правоположення» сформульований радянською юридичною наукою, відображав, по суті, правотворчий характер судової практики в радянській правовій системі» [533]. Сьогодні він замінюється на терміни «правова позиція», «юридична позиція» суду;

– наявність рішення суду вищої інстанції, у якому вказується на необхідність заповнення прогалини в праві органу, в акті якого виявлено таку прогалину [47, с. 11–12]. Ця ознака розкривається у ч. 5 ст. 245 КАС України, коли суд визнає нормативно-правовий акт протиправним і нечинним та виявляє недостатню правову врегульованість публічно-правових відносин, що може потягнути порушення прав і свобод невизначеного кола осіб, суд має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти новий нормативно-правовий акт замість незаконного акта [141]. Тобто, така вказівка щодо необхідності прийняття акта, що врегульовуватиме невизначене коло суспільних відносин, не може вважатися нормативною, оскільки вона не матиме впливу на інших осіб, а тому не може розглядатись як джерело права. Натомість, визнання протиправним і нечинним нормативно-правового акта стосується вже необмеженого кола суб'єктів, на які він міг би поширювати свою дію. У такому разі маємо чіткий вплив судового акта на врегулювання суспільних відносин опосередковано через вплив на чинність нормативно-правового акта.

Д. В. Кухнюк підкреслює, що, крім загальних ознак джерела права, до яких відноситься об'єктивність, нормативність, обов'язковість, публічність, системність, ієрархічність, судовому прецеденту ще притаманні такі риси: 1) він є результатом діяльності судової гілки влади та формується в процесі здійснення правосуддя; 2) нормативність судового прецеденту, що полягає в тому, що він може, як встановлювати певну правову норму, так і декларувати або тлумачити вже існуючу норму; 3) обов'язковість певного рішення для судді виникає тільки за умови схожості або подібності справи, що є на розгляді, зі справою, у якій існує рішення вищого суду або його власне рішення [177, с. 38–

39].

На думку Н. А. Подольської, «джерелом права у формально-юридичному змісті є не вся судова практика, а лише її частина, яка створюється в результаті діяльності вищих судових інстанцій у процесі судового розгляду справ у другій інстанції, а в особливо складних справах – у першій та в ході тлумачення законів вищими судовими інстанціями, тобто судовий прецедент» [255, с. 83]. Погоджуємось, що джерелом права виступає не вся судова практика, а лише окремі судові рішення, що мають вплив не лише на учасників відповідного судового процесу, але й на інших осіб, можуть застосовуватися судами та органами публічної адміністрації при вирішенні інших схожих справ. Водночас не будь-яке правотлумачне рішення стає судовим прецедентом, а лише офіційне, обов'язкове до виконання.

Л. М. Ніколенко виділяє також інші ознаки судового прецеденту: відсутність можливості оскарження у звичайному порядку; відповідне рішення має бути «еталоном» для судів нижчих інстанцій; можливість вказівки судам на конкретне судове рішення, що має прецедентний характер. Така ситуація має місце, наприклад, при посиланні Конституційного Суду України на практику ЄСПЛ [224, с. 263]. Крім того, автор зазначає, що «правотворча функція має бути законодавчо закріплена за судовими органами. Відсутність в українському праві офіційного визнання судових актів нормативними не дає можливості вважати їх формою права» [224, с. 264]. З цього можна зробити висновок, що дослідник розуміє судовий прецедент виключно як результат судової правотворчості, що полягає в створенні нових норм права.

Досить часто в літературі висловлюється побоювання, що запровадження судового прецеденту призведе до перебільшення ролі суду у врегулюванні суспільних відносин, створить загальнообов'язкові судові рішення, які необхідно буде застосовувати в наступних аналогічних справах навіть, якщо вони суперечитимуть духу закону, правовим принципам. Водночас необхідно зазначити, що, навіть, у країнах англосаксонської правової системи не кожне судове рішення стає прецедентом. Але прецедент, як і норма закону, може бути

змінений, переглянутий. Ю. Ю. Попов щодо цього виділяє такі механізми подолання прецеденту загального права: скасування тією ж інстанцією, яка створила прецедент, або вищою інстанцією (overruling), використання «механізму розрізнення» (tool of distinguishing), що може застосовуватись і судами нижчих інстанцій [259, с. 353]. Крім того, суди США можуть не слідувати правилу прецеденту, якщо він застарів, його застосування може призвести до небажаних наслідків або якщо прецедент базується на «слабкій аргументації» [557, р. 775–822].

Заперечення можливості введення обов'язковості в Україні тих чи інших судових рішень часто обґрунтовувалося положенням ст. 129 Конституції України, попередня редакція якої визначала, що судді при здійсненні правосуддя є незалежними і підкоряються лише закону [259, с. 358]. Водночас законодавець усунув цей «атавізм» юридичного позитивізму, прийнявши зміни до Конституції України у 2016 р. У новій редакції ст. 129 Конституції зазначено, що «суддя, здійснюючи правосуддя, є незалежним та керується верховенством права» [166]. Заміна закону на верховенство права усуває будь-які обмеження щодо застосування інших джерел права, ніж закон. Адже, наприклад, ч. 2 ст. 6 КАС України зазначає про застосування принципу верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ. Це дає змогу судам сьогодні безпосередньо посилатися на неї як на джерело права без необхідності цитування положень Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Це, так само, створює правову підставу для застосування інших судових рішень, зокрема Конституційного Суду України та Верховного Суду.

Доцільно згадати вислів Ф. Бекона, який зазначив, що суддям слід пам'ятати, що їхньою справою є «*jus dicere*», а не «*jus dare*» тобто тлумачити закони, а не створювати та видавати їх [46, с. 476]. Суд, хоча й не наділений нормотворчими функціями, проте, скасовуючи норму права, він «формує нові права та обов'язки учасників суспільних відносин, по суті, таке рішення безумовно стає нормотворчим» [181, с.51]. Із цим важко не погодитись, адже

така «негативна правотворчість» впливає не лише на учасників конкретних правовідносин у цій справі, але й загалом на всіх суб'єктів права, коли йдеться про скасування чи, навіть, зупинення дії нормативного акта як заходу із забезпечення позову.

Поряд із цим дискусійним є твердження Р. З. Лівшиця щодо всіх проявів судових рішень як джерел права, до яких він відносить: скасування нормативних актів, роз'яснення пленумів судів, при прямому застосуванні Конституції, при вирішенні конкретних спорів [181, с. 54]. Так, безпосереднє застосування Конституції не варто розглядати як нову форму правотворчості, як обов'язкові акти правозастосування для всіх суб'єктів. Як уже нами було проаналізовано в підрозділі 2.1. дисертації, суди досить часто застосовують приписи Конституції як норми прямої дії, покликаються на неї як на джерело права. Застосування Конституції не стає зразком для інших судових рішень, жодним чином не змінює цю норму, не створює нової.

Конкретизація правової норми в діяльності суду полягає в тому, що суд, застосовуючи відповідну правову норму, втілює її в певній життєвій ситуації. Суд може виявити огріхи юридичної техніки, недоліки правового регулювання, прогалини в праві. Б. Кардозо писав, що суд творить право там, де відсутні закони, прецеденти та інші формальні джерела права [560]. У будь-якому разі абстрактна норма права не спрямована на врегулювання всіх випадків життя, тому суддя, вирішуючи справу, застосовує цю норму зі свого внутрішнього переконання. Як правильно зазначають А. Безіна та В. Лазарев, «правоконкретизаційну діяльність судових органів не можна називати правотворчою» [33, с. 7]. Дійсно, суди не створюють норму права, однак можуть усувати прогалини, доповнювати її розширеним тлумаченням щодо порядку її застосування, наприклад, постанови Верховного Суду в Україні.

Важливе значення має оприлюднення текстів судових рішень, що наближує їх до нормативних актів. Варто погодитись, що «опублікування судового рішення перетворює його в основу прецеденту» [181, с. 53–55]. У цьому важливе значення відіграє Єдиний державний реєстр судових рішень, що

дозволяє ознайомитись із судовими рішеннями всіх видів судочинства.

В. Беяневич пропонує відмовитися від ідеї запровадження судового прецеденту в українську правову систему через неоднозначність ставлення до нього, а натомість більшу увагу звернути судовій практиці, що виступатиме джерелом права. Але не всі судові рішення автор відносить до судової практики, а лише ті, що містять «казуальні норми» [35, с. 15]. Однак незрозумілим залишається критерій відповідно до якого судове рішення буде належати або не належати до судової практики. Тому необхідно глибше дослідити термін «судова практика». У «Юридичній енциклопедії» під нею розуміється практика діяльності судових органів зі здійснення правосуддя [462, с. 701]. За такого широкого підходу, до неї треба відносити всі судові рішення. Трапляється в науковій літературі й більш вузький підхід до розуміння цього терміна «як правоположення, що створюються судовими органами та конкретизують норми права». До таких правоположень відносять ті, що виникають унаслідок заповнення прогалін у праві, що деталізують і тлумачать норми права [463].

Як правильно зазначає А. В. Журавльов, «судова практика судів загальної юрисдикції, окружних адміністративних судів в Україні офіційно не визнається джерелом права, проте нижчі судові інстанції завжди намагаються наслідувати практику вищих судів у розв'язанні аналогічних справ, вона виступає орієнтиром для них» [105, с. 6]. Безумовно, практика судів відіграє роль джерела переконливого характеру, що дозволяє судді виявити тенденції вирішення тих чи інших категорій справ, порядок застосування судом джерел права, взяти позицію вищестоящих судів щодо цього. Звідси, рішення судових органів, які не є обов'язковими в застосуванні, відіграють допоміжну, інформативну функцію для судів при розгляді та вирішенні справ.

Також варто погодитися з О. Дашковською, що «судовий прецедент як результат вирішення конкретного спору за своїм змістом не може ототожнюватись із судовою практикою, як сукупністю судових рішень за певною категорією справ» [83, с. 35].

Іншу позицію займає В. В. Ільков, який акцентує увагу на тому, що судовою практикою тлумачаться та створюються певні правоположення, які за своєю суттю є джерелами права в адміністративному судочинстві. Вони, на думку дослідника, мають відповідати таким вимогам, щоби відноситися до джерел права: «1) містити юридичні норми, що мають особливі ознаки нормативності; 2) бути обов'язковим для виконання судами й суб'єктами владних повноважень; 3) мати приписи, які містять висновки щодо застосування норм права» [120, с. 35]. Вважаємо, що при такому підході ототожнюється й конкретне судове рішення, і судова практика, у нашому розумінні. Крім того, видається, що судова практика має ознаки правозастосовного, а не правотворчого прецеденту. Конкретизація правової норми не створює нової норми, а лише доповнює та розкриває її зміст. Проте така діяльність здійснюється суддею при кожному вирішенні судової справи. Крім того, запропоновані вище критерії також не можуть бути спільними для всіх судових рішень, наприклад, рішення Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення Конституції України може й не мати висновку щодо застосування норм права, проте належатиме до джерел адміністративного права.

Н. Д. Слотвінська вважає, що «судова практика – це певний результат судової діяльності, у певному виді судочинства, заснований на досвіді й суддівському розсуді, закріплений в судовому акті, що містить тлумачення норми права, правові позиції, принципи і є прикладом для застосування». Дослідниця стверджує, що судова практика стає джерелом права, якщо вона надає роз'яснення щодо застосування нормативних актів; виробляє нові правові правила матеріального і/або процесуального характеру; надає тлумачення правової норми; містить правову позицію, якою подолано прогалину, дефект або колізію в нормативно-правовому акті [447, с. 7]. Згідно з цим підходом, судова практика є результатом суддівської діяльності, що закріплена в кожному судовому акті, тобто під нею розуміється кожне окреме судове рішення. Вважаємо, що таке положення не позбавлене дискусійності. На нашу думку, під

судовою практикою варто розуміти сукупність судових рішень, які у своїй єдності можуть вказувати на особливості вирішення тих чи інших категорій судових справ. Іншими словами, до судової практики не варто відносити окреме судове рішення незалежно від значення, що воно має для судового застосування.

Отже, доходимо висновку, що судову практику, крім практики СЄПЛ, яка є окремим джерелом права, не доцільно розглядати як різновид джерела адміністративного права, що є загальнообов'язковим для вирішення тієї чи іншої категорії справ. Водночас судова практика, як сукупність судових рішень, вказує на прями діяльності судів, дає змогу визначити наявність єдності в судовій системі, схожість підходів до подолання прогалин та інших дефектів законодавства.

У Франції та інших країнах романо-германської правової системи, як вказувалося нами в попередніх публікаціях [404, с. 100], чимале поширення набула доктрина «*jurisprudence constante*», що перекладається як усталена практика, тобто йдеться про цілу низку рішень, які у своєму взаємозв'язку створюють певну послідовність справ. Вона не є обов'язковою до застосування, але може використовуватись з огляду на той авторитет, що вона отримала [404, с. 99]. Саме це і варто вкладати, на нашу думку, у розуміння терміна «судова практика».

Дискусійним видається позиція Ю. Ю. Попова, відповідно до якої під судовим прецедентом у романо-германській правовій сім'ї він розуміє інститут усталеної судової практики. Але ця практика не є різновидом прецеденту, не є загальнообов'язковою, а її дотримання забезпечується багаторазовістю її застосування, усталеністю вирішення справ у подібних правовідносинах судом. Про жодну судову правотворчість мова тут не йде. Безумовно, суддя не може використовувати будь-яке судове рішення як нормативну підставу для прийняття свого рішення, навіть в аналогічних правовідносинах. Тобто, рішення, наприклад, суду апеляційної інстанції не може бути основою для прийняття такого ж рішення місцевим судом. Водночас суд не позбавлений

можливості використати аналогічне обґрунтування застосування тих чи інших джерел права, але у цьому разі воно матиме інформативне, консультативне, допоміжне значення. Тому, вважаємо, що усталену судову практику не можна відносити до джерел права, а лише до інших джерел переконливого характеру.

Окремо необхідно згадати про огляди судової практики, інформаційні листи вищих судових інстанцій, судову статистику та інформаційно-аналітичні матеріали судів. В. В. Ільков зазначає, що «акти судової діяльності (інформаційні листи та узагальнення) не можна вважати безспірними джерелами права в адміністративному судочинстві. Відхилення від правової позиції, викладеної в інформаційному листі чи узагальненні може призвести до скасування чи зміни такого судового рішення» [120, с. 364]. Проте охарактеризувати ці документи як джерела права можемо лише за умови відповідності ознакам джерел права, а саме: нормативність, загальнообов'язковість та здатність бути застосованим до необмеженої кількості правовідносин. Отже, аналіз судової практики, судова статистика, інформаційні листи відіграють лише інформативну роль і не можуть розглядатися джерелом права. Вважаємо за необхідне віднести такі інформаційно-аналітичні матеріали до джерел переконливого характеру, що можуть додатково використовуватися судами для виявлення тенденцій, забезпечення єдності судової практики, але не як джерело права, на підставі якого може бути вирішена судова справа.

У науковій літературі є позиція, що «адміністративний суд під час здійснення адміністративного судочинства в певній частині створює норми права та має повноваження їх тлумачити та скасовувати» [120, с. 347]. Вважаємо таке твердження не безспірним, адже адміністративний суд, розглядаючи справи про оскарження нормативно-правових актів, може визнати їх нечинними, але аж ніяк не створювати нові норми права. Щодо судового тлумачення доцільно підкреслити, що воно є неофіційним і здійснюється не тільки адміністративним, але й іншими судами в процесі правозастосування.

Водночас адміністративний суд не позбавлений можливості впливати на

чинність нормативно-правових актів, крім актів конституційності яких є предметом розгляду Конституційного Суду України. Відповідно до ч. 1 ст. 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на справи щодо оскарження рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів) суб'єктів владних повноважень. Серед місцевих адміністративних судів ці питання, відповідно до правил розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів (ст. 20 КАС України), розглядаються окружними адміністративними судами. Відповідні рішення можуть бути прийнятими і в процесі апеляційного та касаційного перегляду. Окремо треба зазначити, що справи щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерств, інших суб'єктів владних повноважень, повноваження яких поширюються на всю територію України відповідно до ст. 27 КАС України вирішуються Київським окружним адміністративним судом. Справи щодо законності нормативних актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів розглядаються Верховним Судом як судом першої інстанції (ст. 22, 266 КАС України). За наслідками розгляду такої категорії справ адміністративний суд може «визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) та нечинним повністю або в окремій його частині» згідно із ч. 9 ст. 264 КАС України [141]. Втрата чинності нормативного акта впливатиме не лише на учасників судового процесу, а й на невизначене коло суб'єктів у відповідних правовідносинах. Тобто, існування «дефектного» нормативно-правового акта суд може втрутитись, на підставі звернення заінтересованих осіб, і розв'язати питання чинності такого акта чи окремих його положень. У цьому разі рішення суду набуде нормативного загальнообов'язкового характеру, що впливатиме на невизначене коло осіб. Це дає змогу зробити висновок, що судові рішення треба віднести до джерел адміністративного права похідного характеру, оскільки воно має усунути дефект наявної правової норми.

На підставі проведеного дослідження можемо виділити такі ознаки судових рішень як джерел адміністративного права України:

- є похідними від нормативно-правових актів та міжнародних договорів;
- заповнюють правові прогалини, усувають правові колізії та інші дефекти правового регулювання, зокрема і шляхом застосування аналогії права та аналогії закону;
- можуть застосовуватися і в інших схожих правовідносинах;
- здійснюють конкретизацію правової норми, «вдихаючи в неї життя», при застосуванні в конкретній справі;
- можуть впливати на чинність нормативно-правових актів чи їх окремих положень;
- є обов'язковими в застосуванні як судами, так і органами публічної адміністрації;
- оприлюднюються шляхом їх опублікування в офіційних виданнях, інтернет сторінках, у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Проте не всі судові рішення виступатимуть джерелами адміністративного права України (*див. додаток Д*).

Отже, якщо в країнах англосаксонської системи права суд, вирішуючи конкретну справу, може сформулювати нове правило поведінки без жодного законодавчого підґрунтя для цього й таке рішення буде обов'язковим при наступному вирішенні аналогічних справ, то в Україні ні висновки Верховного Суду, ні конкретизація існуючої норми, навіть вказівка адміністративного суду прийняти той чи інший нормативний акт не можуть розглядатись як створення нового загальнообов'язкового правила поведінки. Суд, навіть, у разі існування прогалин у праві, застосовуючи аналогію закону чи права, може конкретизувати, доповнити, узагальнити правило поведінки, що міститься у відповідному джерелі права. Однак судові рішення в Україні, безумовно, треба розглядати як доповнююче (похідне) джерело права, що базується на існуючих правових нормах. Тому дискусії про те чи є джерелом права в Україні судовий прецедент, чи є нагальна необхідність його введення, не відповідають

реальному судовому правозастосуванню та потребам практики. Конкретизація норми права полягає в судовому тлумаченні існуючої норми, а не в створенні нової. Так звана «негативна законотворчість» Конституційного Суду України полягає в скасуванні існуючої норми права, а не у формуванні нового правила поведінки. Отже, вважаємо, що сьогодні варто визначити похідну (допоміжну) роль судового рішення як джерела права в Україні. Водночас його необхідно віднести до джерел адміністративного права, адже судові рішення охоплюються визначенням джерел адміністративного права, запропонованого в першому розділі дисертації, а саме не лише як форма зовнішнього виразу й закріплення адміністративно-правових норм, але й як інші загальнообов'язкові регулятори суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, на підставі яких норми адміністративного права виникають, змінюються, зупиняються та втрачають дію.

4.2 Застосування практики Європейського суду з прав людини як джерела права в адміністративному судочинстві та при розгляді судами справ про адміністративні правопорушення

Досі багато науковців та практиків не сприймають ідею віднесення судових рішень до джерел права, що, на їхню думку, є несумісним із континентальною правовою системою. Така позиція була характерною для радянського періоду державотворення. Поряд із цим, особливе місце в системі джерел права незалежної України посіли рішення Європейського суду з прав людини. З моменту ратифікації Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод Україною в 1997 році, визнано також юрисдикцію ЄСПЛ, який діє відповідно до вказаної Конвенції. Цей Суд діє на постійній основі (ст. 19 Конвенції) [157]. Саме в Кодексі адміністративного судочинства України вперше, на відміну від інших процесуальних кодексів, було закріплено положення щодо необхідності врахування практики Європейського Суду з прав людини при застосуванні принципу верховенства права (ч. 2 ст. 8 КАС України

в редакції 2005 р.). Якщо статус Конвенції 1950 р. був визначений у законодавстві України, як міжнародного договору України, яка після ратифікації стала частиною національного законодавства України, то складнішою була ситуація із рішеннями ЄСПЛ, які мали значення не лише «*inter partes*», але й загалом щодо застосування та тлумачення Конвенції [409, с. 148].

Застосуванню практики ЄСПЛ сприяло ухвалення у 2006 р. Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». У цьому Законі, мабуть, уперше у вітчизняному законодавстві закріплено статус судового рішення як джерела права, адже згідно зі ст. 17 цього Закону «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права» [347]. На нашу думку, це положення мало «революційний» характер у зміні ставлення до судових рішень та судової практики як до джерел права та мало суттєвий вплив на національне судове правозастосування. Наприклад, у постанові Одеського окружного адміністративного суду від 5 березня 2008 р. суд вказує, що проаналізувавши чинне національне законодавство, суд дійшов висновку, що при розгляді цього спору необхідно застосувати принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини [293]. Зі змісту рішення ЄСПЛ «Кечко проти України» (заява № 63134/00) також добре видно, яке значення відіграє застосування практики Суду. Так, адміністративний суд врахував це рішення ЄСПЛ, у якому «Європейський Суд не взяв до уваги позицію Уряду України про колізію двох нормативних актів – Закону України, відповідно якого встановлені надбавки з бюджету, і який є чинним, та Закону України «Про Державний бюджет» на відповідний рік, де положення останнього Закону, на думку Уряду України, превалювали як *lex specialis*» (§ 20) [137]. Також у постанові Одеського окружного адміністративного суду вказано, що «Суд не прийняв аргумент Уряду України щодо бюджетних асигнувань, оскільки органи державної влади не можуть посилатися на відсутність коштів, як на причину невиконання своїх зобов'язань (п. 26 рішення Кечко проти

України, рішення в справі Бурдов проти Росії, № 59498/00)» [293]. Тому адміністративний суд, вирішив справу, насамперед, з огляду на принцип верховенства права, використав оцінку ЄСПЛ із приводу колізії законодавчих актів та безпосередньо послався на рішення цього Суду. Вважаємо, що цей приклад дуже добре показує значення та місце практики ЄСПЛ у системі джерел права, можливість національних судів вирішувати справи на підставі не лише Конвенції, але і практики ЄСПЛ.

Використовувати практику ЄСПЛ зобов'язує Віденська конвенція про право міжнародних договорів при тлумаченні та застосуванні Конвенції та протоколів до неї «як наступна практика застосування міжнародного договору» (підпункт b пункту 3 статті 31 Віденської конвенції) [62].

Професор П. М. Рабінович правильно вказав, що «справжній смисл багатьох норм Конвенції, сформульованих здебільшого в надто абстрактній, часто оціночній формі, конститується, з'ясовується лише після їх тлумачення й застосування в рішеннях Суду» [381, с. 358].

Як зазначає професор М. І. Козюбра, без Конвенції практики ЄСПЛ не існує, оскільки остання є рішенням Суду, що виступає допоміжним джерелом права та стосуються практичного застосування положень Конвенції як основного джерела [108, с. 153–170]. Безумовно, практики ЄСПЛ без Конвенції не було б, але й не варто категорично стверджувати, що вона є лише допоміжним джерелом і стосується лише практичного застосування Конвенції. Справа в тім, що Суд своїми рішеннями не лише застосовує Конвенцію, але і здійснює її тлумачення та конкретизує її положення. Власне, текст Конвенції є досить абстрактним і без діяльності ЄСПЛ вона б залишалася декларацією про права людини.

Дискусійною є позиція щодо правової природи рішень ЄСПЛ, підготовлена відділом узагальнення судової практики Вінницького апеляційного адміністративного суду, що розміщена на офіційній Інтернет сторінці цього суду. Так, тут зазначається, що «рішення Європейського суду не можуть розглядатись як судовий прецедент в українському праві, адже вони є

лише джерелом права, а джерело права не завжди передбачає обов'язковість. Рішення ЄСПЛ найімовірніше є ідеологічно-правовою основою для судочинства, які сприяють нормотворчості державних органів, наближаючи національне законодавство до стандартів Ради Європи» [414]. Вважаємо, що така позиція може бути, навіть, небезпечною для судів, адже заперечується значення рішення ЄСПЛ як загальнообов'язкового джерела права. Водночас у вказаному твердженні заперечується основна ознака джерела права як його загальнообов'язковість. Це зумовлює необхідність прийняття закону про джерела права, щоб усунути неоднакове їх розуміння та порядок їх застосування в судочинстві України. Безумовно, ЄСПЛ не є складовою судоустрою України, однак це не означає, що його рішення є лише «ідеологічно-правовою основою для судочинства». Суди першої та апеляційної інстанції намагаються слідувати у своїй діяльності роз'ясненням та узагальненням найвищої судової інстанції, проте у випадку, якщо справа дійде до Європейського суду з прав людини, то, очевидно, що він буде керуватися своїми рішеннями при її вирішенні. Тому судам України доцільно застосовувати практику ЄСПЛ із метою зменшення негативних для України рішень цього Суду. Вважаємо, що не варто недооцінювати роль практики ЄСПЛ у судочинстві та її значення як обов'язкового джерела права, що застосовується судами України з урахуванням принципу верховенства права [409, с. 149–150].

Актуальність проблематики застосування практики Європейського суду з прав людини зумовлена необхідністю вдосконалення судочинства в Україні та приведення його до європейських правових стандартів і принципів, а також із метою формування єдності судової системи.

Важливим моментом у Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» є те, що джерелом права визнається саме практика ЄСПЛ, а не окреме рішення Суду. Деякі дослідники, на нашу думку, помилково вказують, що «законом було визначено статус рішень Європейського Суду з прав людини (ЄСПЛ) як джерела права»

[123, с. 76]. Як уже зазначалось у попередньому підрозділі, судові рішення й судову практику не слід ототожнювати. Не випадково законодавець вказує, що саме практика ЄСПЛ є джерелом права. Це вказує, насамперед, на необхідність застосування не окремого рішення Суду, а позиції Суду, що вироблена в цілій низці рішень, адже прецедентна практика ЄСПЛ не є статичною й може також змінюватись із розвитком суспільних відносин [149, с. 150].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» до практики Суду відноситься практика ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини, яка до 1998 р. приймала рішення щодо прийнятності заяв щодо порушення Конвенції. Також важливо підкреслити, що практика Суду охоплює не лише рішення щодо України, адже законодавець у визначенні цього не вказує, а отже, до неї слід віднести всі рішення ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини, які у своїй сукупності становлять джерело права.

Н. Ю. Задирака, досліджуючи правову природу рішень ЄСПЛ, прийшла до висновку, що вони є переконливим прецедентом, що характерний для країн континентального права, адже ЄСПЛ не зв'язаний на відміну від країн англосаксонського права своїми рішеннями й може їх змінити [110, с. 239–241]. Щодо цього варто зауважити, що Верховний Суд США, наприклад, також може змінювати свої попередні рішення, тому це не може бути основним критерієм для їх розмежування. Крім того, «*jurisprudence constante*» як усталена судова практика, переважно не визнається джерелом права, на відміну від практики ЄСПЛ. Особливість практики ЄСПЛ та її вплив на правові системи держав-учасниць Ради Європи, на нашу думку, унеможлиблює її порівняння з іншими джерелами права. Можна наводити спільні ознаки з актами вищих судових установ держав, конституційних судів, проте унікальність практики ЄСПЛ дозволяє виділити її у якості особливого та специфічного джерела права. Звідси, можна погодитись із висновком Е. Шишкіної щодо природи рішень ЄСПЛ як нового виду джерел права, який дещо «випадає» зі стандартної класифікації на нормативні акти і прецеденти [537, с. 102–104].

Суд сам називає свою практику прецедентною, що означає, що він враховує при вирішенні справи свої попередні рішення [101, с. 7]; [342, с. 536]. Проте в такому разі мова йде не про правотворчий прецедент за прикладом англосаксонського права, а про правозастосовний і правотлумачний прецеденти, ознаки яких мають рішення ЄСПЛ. Правотлумачний прецедент або інтерпретаційно-правовий прецедент є «актом казуального офіційного тлумачення (роз'яснення змісту) цієї норми у всіх наступних випадках її застосування іншими органами» [343, с. 78]. Отже, ЄСПЛ здійснює тлумачення норм Конвенції, показує приклад їх застосування.

На думку К. В. Андріанова, існують вагомі правові підстави для відхилення твердження про прецедентну природу (у вузькому розумінні) рішень Суду: по-перше, у силу положень Конвенції рішення ЄСПЛ є актами застосування і тлумачення Конвенції; вони не мають статусу окремого джерела права (як судовий прецедент в Англії) і не породжують нової норми; не заповнюють прогалини в праві, а лише конкретизують зміст існуючих конвенційних норм. По-друге, одне з основних положень англійської доктрини прецеденту полягає в тому, що кожний суд зобов'язаний дотримуватися рішення вищого в ієрархії суду, а апеляційні суди зв'язані своїми попередніми рішеннями. ЄСПЛ не є апеляційною або касаційною інстанцією щодо національних органів судової влади, що він постійно підкреслює у своїх рішеннях. По-третє, попередні рішення Суду для його безпосередньої практичної діяльності не є обов'язковими під час розгляду подальших справ [22, с. 41].

Проте є і протилежний погляд на правову природу практики ЄСПЛ як на джерело права. Так, В. Є. Скомороха вважає, що «оскільки авторитет Європейського суду з прав людини є загальновизнаним, а його повноваження щодо тлумачення положень Конвенції про захист прав людини й основних свобод визначені приписами цієї ж Конвенції, то прецедентні рішення Суду, за будь-яких обставин, мають бути своєрідним орієнтиром для формування національними судами держав-учасниць Ради Європи, у тому числі України,

практики вирішення конкретних справ щодо захисту прав і свобод людини і громадянина» [444, с. 3–4]. Л. Ю. Гіждіван констатує, що рішення Суду мають обов'язковий характер для держав-учасниць Конвенції і водночас усі вони розглядаються як прецеденти, оскільки Суд визнає себе зв'язаним своїми попередніми рішеннями (принцип *stare decisis*). Це зумовлює обов'язковість для держав-учасниць Конвенції дотримуватися прецедентного права Суду [69, с. 8].

Водночас ЄСПЛ може змінити, усучаснити, розширити свою практику. Судова практика являє собою сукупність рішень суду, що дозволяє визначити і виявити застосування норм права в певних правовідносинах. Однак застосування практики ЄСПЛ зобов'язує національні суди орієнтуватися та слідкувати за рішеннями Суду, а не лише цитувати їх для «прикраси» власних судових рішень. Національний суд зобов'язаний перевіряти норми, які він застосовує, що зобов'язує не лише посилатися на відповідне рішення Європейського Суду, але і вказувати на інші рішення ЄСПЛ, що можуть мати значення для правильного тлумачення положень Європейської конвенції або ж вказувати рішення, якими змінено підхід ЄСПЛ до регулювання відповідних правовідносин. Це, так само, вимагає від суддів знання рішень ЄСПЛ і не лише в справах, де стороною виступає Україна, а і всієї його практики, що суттєво ускладнюється через відсутність офіційного перекладу рішень Суду, відсутністю зручних механізмів для пошуку таких рішень. З метою подолання вищевказаної проблеми існує, навіть, пропозиція щодо «опосередкування зазначеної судової практики Європейського суду... через роз'яснення Пленуму Верховного Суду» [72]. Проте такий спосіб видається дискусійним, адже джерело права (Конвенція і практика ЄСПЛ) мали б опосередковано впроваджуватися постановами пленуму Верховного Суду, які джерелами права не виступають. Це суперечитиме також ст. 18 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», яка вимагає для цілей посилання на текст Конвенції використовувати офіційний переклад Конвенції, а для посилання на рішення й ухвали Суду – переклади

текстів рішень та ухвал, надрукованих у відповідних виданнях, а за відсутності перекладу слід використовувати оригінальний текст. У цьому контексті доцільно розглянути інформаційний лист Вищого господарського суду України № 01–06/1444/16 від 22 квітня 2016 р., додатком до якого подано постатейний аналіз застосування практики Суду у вирішенні господарських спорів на підставі положень Господарського процесуального кодексу України у вигляді таблиці [358]. Проте цей лист лише інформує про наявність тих чи інших рішень, а не трансформує практику ЄСПЛ у вітчизняне правове поле, що й не потребується, адже Конвенція і практика ЄСПЛ є окремими джерелами права.

Проблема щодо застосування практики ЄСПЛ полягає не лише в тому, що вітчизняні суди можуть застосовувати цю практику як окреме джерело права, не згадуючи водночас відповідну статтю Конвенції, а й використовувати вирвані з контексту уривки рішень, перекручувати їхній зміст, застосовувати до відмінних правовідносин. Ще однією проблемою в цій сфері є «шаблонне» застосування практики ЄСПЛ, переписане з інших судових рішень. Таких випадків у ЄДРСР можна знайти чимало [102]. Втім, є механізми заохочення судів, що найбільш вдало застосовують рішення ЄСПЛ. Так, Українською Гельсінською спілкою з прав людини спільно з Вищим спеціалізованим судом України з розгляду цивільних і кримінальних справ було проведено дослідження «Precedent UA – 2016», предметом якого стала практика національних судів щодо застосування рішень Європейського суду з прав людини [488].

Як зазначається в науковій літературі, «сьогодні можна констатувати, що національні суди застосовують прецедентну практику Європейського Суду з прав людини та положення Конвенції здебільшого за браком конкретного нормативного припису національного законодавства, на підставі якого можна було б вирішити справу по суті» [202, с. 387]. Проте, вважаємо таку «практику» вітчизняних судів хибною, адже Європейська конвенція 1950 р. є джерелом права і, у якості ратифікованого міжнародного договору, займає в ієрархії джерел права місце між Конституцією та законами України. У разі, якщо в

національному законодавстві є припис, що врегульовує певну ситуацію, проте Конвенція більшою мірою захищає право людини, то помилково буде не застосовувати Конвенцію чи практику ЄСПЛ. Як уже зазначалось, суд з урахуванням практики ЄСПЛ застосовує принцип верховенства права, яким він має керуватися при вирішенні судової справи. В. М. Соколов, суддя Сумського окружного адміністративного суду, підкреслює, що «за допомогою нової адміністративно-правової доктрини має бути подоланий найбільш принциповий недолік колишньої наукової школи, а саме – майже повне ігнорування в адміністративно-правовій науці проблематики прав людини» [450, с. 56]. Тому принцип «залишкового застосування» Конвенції і практики ЄСПЛ нами вважається хибним і може призвести до порушення прав людини.

Застосування Конвенції та практики ЄСПЛ дає змогу усунути прогалини в праві. Це, особливо, є актуальним щодо КУпАП, який істотно застарів і не відповідає сучасному рівню розвитку суспільних відносин. Так, у постанові Апеляційного суду Полтавської області від 28 вересня 2017 р. зазначається, що Кодекс України про адміністративні правопорушення не передбачає процесуальних норм, які регламентують порядок розгляду суддею справ про адміністративні правопорушення й не містить спеціальних норм, що передбачають для учасників судового розгляду можливість заявити відвід судді або самовідвід, відповідно, не передбачають порядку розгляду заяви про відвід (самовідвід). Однак згідно з ч. 1 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав і основоположних свобод людини від 04 листопада 1950 року, кожна людина має право на розгляд її справи незалежним і безстороннім судом, створеним відповідно до закону [264]. Суд також цитує рішення ЄСПЛ «Мироненко й Мартенко проти України», у параграфі 66 якого, зазначено, що згідно з усталеною практикою Суду, наявність безсторонності має визначатися, для цілей п. 1 ст. 6 Конвенції, за допомогою суб'єктивного та об'єктивного критеріїв. Суд також покликається на рішення в справах «Фей проти Австрії» (Feu v. Austria) від 24 лютого 1993 року, серія А, N 255, с. 12, п. 27, 28 і 30, та рішення «Веттштайн проти Швейцарії» (Wettstein v. Switzerland), заява

№ 33958/96, п. 42, ЄСПЛ 2000–ХІІ), рішення в справі «Пуллар проти Сполученого Королівства» (Pullar v. the United Kingdom) від 10 червня 1996 року (Reports 1996–ІІІ, с. 794, п. 38). На підставі цієї практики ЄСПЛ суд постановив задовольнити заявлений суддею самовідвід.

В інших випадках для подолання прогалин у КУпАП судді на підставі практики ЄСПЛ за аналогією застосовують положення Кримінального процесуального кодексу України. Наприклад, у постанові Апеляційного суду Вінницької області від 22 липня 2015 р. суд вирішив скерувати матеріали справи про адміністративне правопорушення до найближчого за територіальністю суду [262]. Водночас суд вказав, що відповідно до практики Європейського суду з прав людини (рішення в справі «Корнев і Карпенко проти України», № 17444/04, п. 61, від 21 січня 2011 року) з огляду на суворість передбаченого покарання за правопорушення, про яке йдеться в статті 185–3 (арешт) КУпАП, не є незначним (рішення в справі «Гурепка проти України (№ 2)», № 38789/04, п. 33, від 8 квітня 2010 року), то таке адміністративне провадження треба вважати по суті кримінальним і таким, що вимагає застосування всіх гарантій ст. 6 Конвенції («Гурепка проти України», № 61406/00, п. 55, від 6 вересня 2005 року). Тому, суд врахував практику ЄСПЛ та для дотриманням прав осіб, які беруть участь у провадженні в справі про адміністративне правопорушення, вирішив подання місцевого суду за аналогією з положеннями ст. 34 КПК України.

Аналогічно постановою про здійснення дистанційного судового провадження розв'язано питання про проведення судового розгляду справи в режимі відеоконференції. Суд керувався практикою ЄСПЛ, який неодноразово зазначав, що деякі справи про адміністративні правопорушення, за своєю суттю мають кримінальний характер та повністю підпадають під гарантії ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (п. 21, п. 22 рішення в справі «Надточій проти України», п. 33 рішення в справі «Гурепка проти України» тощо) [320]. Таким чином, практика ЄСПЛ відіграла вирішальну роль у заповненні правових прогалин у справах про

адміністративні правопорушення.

Крім заходів індивідуального захисту, які ЄСПЛ вирішує в конкретній справі, а також справедливої сатисфакції за спричинене порушення прав і свобод людини, він може також вказати й на заходи загального характеру, що відносяться до відповідної держави. У таких випадках Суд пропонує усунути причину порушення прав людини, щоби не допустити їх у майбутньому. Ці превентивні заходи можуть стосуватися заповнення законодавчих прогалин, зміни адміністративної практики тощо. У сфері адміністративно-правових відносин, насамперед, слід згадати справу «Веренцов проти України», у якій Суд констатував порушення ст. 7 та ст. 11 Конвенції, спричинені наявністю законодавчої прогалини щодо регулювання свободи зібрань, яка існує в законодавстві України впродовж більш ніж двох десятиліть (§ 95 Рішення). Суд наголосив, що, «беручи до уваги системний характер проблеми... слід невідкладно реформувати законодавство та адміністративну практику України для приведення їх у відповідність із висновками Суду, викладеними в цьому рішенні» [56]. І хоча це рішення стало остаточним у 2013 р., проте й досі відсутнє спеціальне законодавство щодо організації проведення мирних зібрань в Україні. Це питання залишається під посиленним наглядом Комітету Міністрів Ради Європи, який займається моніторингом виконання рішень ЄСПЛ. Те ж стосується надмірного застосування адміністративних арештів за дії, пов'язані зі свободою вираження поглядів; апеляційне оскарження, яке не зупиняє виконання рішення щодо адміністративного правопорушення (справа Швидка проти України) [121].

Україна визнає юрисдикцію Європейського суду з прав людини в усіх питаннях, що стосуються тлумачення й застосування Конвенції, тому застосування судами цієї Конвенції має здійснюватися з обов'язковим урахуванням практики Європейського суду з прав людини не тільки щодо України, а й щодо інших держав [355]. Тим більше, що Закон розмежовує терміни «практика Суду» й «рішення» Суду. Останній відноситься до необхідності виконання Україною рішень щодо неї. Натомість, саме практику

Суду вищезгаданий Закон визначає джерелом права. Протилежного висновку дійшов Суддя Верховного Суду України Ярема А. Г. в ухвалі від 21 квітня 2016 р. Так, заявник просив застосувати рішення ЄСПЛ у справах «Подбілельські та ПШУ Полшуре проти Польщі», «Крейц проти Польщі», «ФК Мретебі проти Грузії», що мають прецедентний та доктринальний характер для органів державної влади України. Однак Верховний Суд України відмовив у застосуванні цих рішень, вказавши, що «у наведених вище справах Україна не була стороною, тому положення вказаних рішень Суду не мають прецедентний характер у даній справі та не можуть бути застосовані». Суд також зауважив, що «доктринальні положення не є джерелом права за українським законодавством» [490]. Вважаємо, що такі висновки ВСУ є небезпечними, адже суд, всупереч положенням закону, зробив висновок, який не підкріплений жодними правовими нормами й безпідставно відмовився застосовувати практику ЄСПЛ. Цей випадок яскраво показує відсутність єдності судової системи та винесення рішення на підставі власних міркувань, а не норми закону, що обмежує права людини, суперечить принципу верховенства права, який цей суд мав би застосувати.

Прихильники такого підходу щодо незастосування практики ЄСПЛ щодо інших держав у судочинстві України, вважають, що такі рішення визначають права людини, але не доводяться до відома громадян України належним чином [55]. А це, так само, не узгоджується із приписами ч. 2 ст. 57 Конституції України, де зазначено, що «закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними» [166]. На це положення звертає також увагу Пленум Верховного Суду України у п. 7 постанови «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 01 листопада 1996 р. № 9. Проте варто звернути увагу, що Конституція України містить вказівку щодо законів та інших нормативно-правових актів, до яких рішення ЄСПЛ не можуть відноситись. Тому, з погляду формальної логіки, такої заборони в Конституції немає. Хоча, безумовно, відсутність офіційного

перекладу ускладнює застосування такої практики Суду, доступ до неї та обізнаність із нею громадянами України.

Т. С. Садова дійшла висновку, що «не існує єдиного друкованого видання, електронного офіційного сайту чи реєстру, у якому б містилися ці рішення». Автор пропонує створити єдиний реєстр «міжнародних судових рішень, до якого був би вільний доступ, рішення були б перекладені на українську мову і вважалися отриманими з офіційного джерела. Наслідком створення такого реєстру могло б стати активне застосування практики ЄСПЛ правниками України, використання цих матеріалів як допоміжних у діяльності юристів» [437]. Це твердження надто категоричне, адже рішення ЄСПЛ на офіційних мовах (англійською та французькою мовами) можна знайти на офіційному веб-сайті Суду, де є спеціальна пошукова система HUDOC [572]. Переклади рішень Суду доступні на веб-сайті Міністерства юстиції України та веб-сайті Центру інформації та документації Ради Європи в Україні. Хоча, безумовно, перекласти всі рішення ЄСПЛ на державну мову видається складним завданням, адже не всі громадяни й судді володіють офіційною мовою Ради Європи обсягом, що необхідний для ознайомлення із практикою Суду.

Ще одним недоліком застосування практики ЄСПЛ у вітчизняному судочинстві є брак або неправильність посилання на його рішення. Наприклад, у постанові Одеського окружного адміністративного суду від 22 грудня 2016 р. (справа № 815/5276/16) зазначено: «Суд повторює, що згідно з його усталеною практикою, яка відображає принцип, пов'язаний із належним здійсненням правосуддя, у рішеннях судів та інших органів із вирішення спорів мають бути належним чином зазначені підстави, на яких вони ґрунтуються. Хоча п. 1 ст. 6 Конвенції зобов'язує суди обґрунтовувати свої рішення, його не можна тлумачити як такий, що вимагає детальної відповіді на кожен аргумент» [294]. Звідси, може видатись, що адміністративний суд посилається на свою «усталену практику», хоча очевидно йдеться про цитату рішення ЄСПЛ, але відсутність вказівки на нього призвело до неправильного застосування

практики Європейського суду.

У посиланнях на конкретні рішення ЄСПЛ варто вказувати прізвище заявника (заявників) однією з офіційних мов Ради Європи, якою було ухвалене відповідне рішення. Використання перекладів може ускладнити пошук та однакове розуміння справи, про яку йдеться. Наприклад, відповідно до українського перекладу рішення в справі «Zand проти Австрії», що розміщене в офіційному реєстрі судових рішень ЄСПЛ, заявник іменується як Лео Цанд [516]. Однак у судових рішеннях вітчизняних судів використовується переклад «Занд проти Австрії», зокрема в ухвалі колегії суддів Судової палати в адміністративних справах Верховного Суду України від 25 квітня 2017 р. [491].

Цікавим питанням щодо застосування практики ЄСПЛ є досвід Російської Федерації. Відповідно до Постанови Конституційного Суду РФ у справі щодо застосування рішень ЄСПЛ на території РФ від 14 липня 2015 року, визначено пріоритетність Конституції РФ щодо міжнародних договорів РФ. Хоча колізій між Конституцією РФ та Конвенцією 1950 р. ще не виникало, проте «такий конфлікт можливий, якщо ЄСПЛ дасть формулювання Конвенції, що суперечить Конституції РФ. У такій ситуації, у силу верховенства Основного Закону, Росія буде змушена відійти від буквального слідування рішень Страсбурзького Суду» [339]. Ця постанова стала вже підставою для побоювання щодо вибіркового виконання рішень ЄСПЛ у Росії.

У судовій практиці України трапляються випадки неправильного застосування рішень ЄСПЛ. Це стає причиною того, що суд не перевіряє автентичність тексту судового рішення ЄСПЛ, застосовує окремі вирвані із контексту його фрагменти. Яскравим прикладом цього є постанова Харківського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2016 року в справі № 820/5120/16 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «ЄДИНАРКОІН» до Головного управління Державної фіскальної служби в Харківській області про скасування індивідуальної письмової консультації. Вирішуючи цю справу суд посилається на рішення ЄСПЛ від 22.10.2015 року в справі Хедквіст проти Швеції, яким визначено, що операції з біткоїнами та

іншими віртуальними валютами на території Євросоюзу не повинні оподатковуватися податком на додану вартість. Суд обґрунтовує обов'язковість застосування рішень ЄСПЛ, вказуючи, що вони «мають становити ідеологічно-правову (ціннісну) основу для здійснення правосуддя в Україні» [332]. Харківський апеляційний адміністративний суд залишив постанову суду першої інстанції без змін [506]. Проте жодна із судових інстанцій, вочевидь, не перевіряла текст рішення ЄСПЛ, оскільки такого не існує в природі. Натомість, рішення, на яке посилався суд першої інстанції від 22 жовтня 2015 р. у справі Хедквіст проти Швеції є, насправді, рішенням Європейського Суду Правосуддя [569], який є судовим органом ЄС, а не Ради Європи. Україна, не будучи членом ЄС, не визнає юрисдикцію судових органів ЄС, а тому суди України не можуть застосовувати їх рішення як джерело права. У цьому випадку суд сплутав різні європейські судові юрисдикції, що стало причиною неправильного вирішення справи. Ще одним підтвердженням застосування норм права ЄС замість джерел права Ради Європи у вищевказаній постанові є формулювання: «правила ЄС забороняють стягнення такого податку з операцій з обміну валют, банкнот і монет» [332]. Ця справа яскраво підкреслює нерозуміння деякими суддями правової природи джерел права ЄС та Ради Європи, ототожнення судів ЄС та ЄСПЛ, що призводить до неправильного застосування норм матеріального права та ухвалення дефектного рішення.

4.3 Особливості застосування судами актів Конституційного Суду України як джерел адміністративного права

Рішення Конституційного Суду України здійснюють суттєвий вплив на правову систему України. Аналіз джерел адміністративного права не може бути повним без розгляду місця та значення актів Конституційного Суду України у їх системі. Особливої актуальності набуває це дослідження в умовах змін до Конституції України, а також ухвалення нового Закону України «Про Конституційний Суд України» в редакції від 13 липня 2017 року, який визначає

правовий статус Конституційного Суду та природу його актів. Водночас брак законодавчого врегулювання місця і взаємозв'язку актів Конституційного Суду з іншими джерелами права призводить до їх неправильного розуміння та застосування. Це також породжує наукові дискусії щодо можливості віднесення актів Конституційного Суду до джерел права.

Конституційний Суд України відповідно до ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України» є «органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та, у передбачених Конституцією України випадках, інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України» [359]. До таких інших повноважень ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України» відносить надання висновків про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їхню обов'язковість, вирішення питань про відповідність Конституції України (конституційність) законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України, а також інші повноваження, передбачені Законом [359].

З огляду на зміни до Конституції України та нову редакцію Закону України «Про Конституційний Суд України» необхідно зазначити, що Конституційний Суд тепер обмежений здійснювати офіційне тлумачення лише Конституції України, а не Конституції й законів, як це було раніше. Крім того, введено нову форму звернення до Суду – конституційну скаргу, що дозволяє громадянам, використавши всі способи судового захисту права, оскаржити неконституційність закону, який був застосований у їх справі. Таку справу Конституційний Суд України розглядатиме в складі сенату, до якого входить дев'ять суддів (ст. 36 Закону).

Ставлення до правової природи актів Конституційного Суду України, як

до джерел права, є неоднаковим у працях дослідників теорії права, конституційного та адміністративного права. Чимала кількість наукових праць із теорії права та конституційного права присвячена дослідженням актів Конституційного Суду України та віднесення їх до джерел права. Так, М. С. Кельман вказує, що «Акти Конституційного Суду за своєю політико-правовою спрямованістю поступово набувають значення правового феномена... Виходячи з юридичних ознак актів конституційної юрисдикції і правового поняття «джерело права», можна стверджувати, що акти конституційної юрисдикції є джерелом права» [134, с. 15].

Розмірковуючи над правовою природою актів Конституційного Суду, О. О. Белкін виокремлює наступні існуючі підходи щодо їх розуміння в науковій літературі: конституційна доктрина, нормативний правовий акт, конституційний судовий прецедент, правова констатація, рішення преюдиційного характеру, інтерпретаційний акт, нове нетрадиційне джерело права. При цьому, на думку дослідника, їх необхідно віднести до нового «нетрадиційного джерела права», що визначається особливими рисами цих актів, відмінних від інших джерел права, відповідаючи в певній мірі вищевказаним властивостям [34, с. 22–24].

М. В. Тесленко зазначає, що «правова природа Конституційного Суду України, а також зміст рішень Суду, пов'язаних із його практичною діяльністю, дає підстави зробити висновок про те, що акти Суду щодо конституційності й офіційного тлумачення мають матеріально-правову силу закону і прецедентний характер, є джерелами права, що дає їм можливість заповнювати прогалини в законодавстві» [474, с. 6–9]; [472, с. 9]. Крім того, ця дослідниця робить висновок у необхідності визначення правового статусу рішень Конституційного Суду України на рівні закону, що усунуло б різні підходи до його розуміння.

М. В. Савчин обґрунтовує похідний характер рішень Конституційного Суду, яким притаманні всі ознаки джерела права, зокрема публічність, загальнообов'язковість, загальна дія в просторі, часі, за колом осіб. Водночас в цих рішеннях відсутні норми права, адже при їх ухваленні Конституційний Суд

«забезпечує узгодження змісту конституційних норм із принципом верховенства права, юридичною практикою, звичаями та науковою доктриною» [435, с. 8]. Цілком поділяємо таку позицію, проте це підтверджує тезу необхідності зміни традиційного погляду на джерела права як форму зовнішнього виразу правових норм. Адже, якщо в актах Конституційного Суду відсутні норми права, то як можемо відносити їх до джерел права за загальноприйнятою дефініцією джерел права. Це підкреслює необхідність нормативного визначення джерел права і, зокрема адміністративного права, не лише як формалізацію правових норм, але й їхню здатність впливати на чинність норм права, що обґрунтовувалось у першому розділі дисертації.

Г. О. Христова вважає, що «рішення та висновки КСУ виступають допоміжними джерелами права, оскільки спираються на первинні правила поведінки, однак мають нормативний характер» [515, с. 15]. Такого ж висновку доходить Т. О. Цимбалістий з огляду на можливість набуття ними характеру «юридичного прецеденту й характеризуватися преюдиційністю» [518, с. 60].

Проте існують і протилежні думки, так, В. М. Шаповал вказує, що рішення і висновки Конституційного Суду не можуть мати нормативно-правовий характер і врегульовувати у такий спосіб суспільні відносини, адже це поставить Суд вище механізму держави й Конституції зокрема [524, с. 29].

Незважаючи на критику противників визнання «нормативності» рішень Конституційного Суду, конкретні приклади дозволяють підтвердити це твердження. Наприклад, у його Рішенні від 12 липня 2000 р. визначено правову природу закону про ратифікацію міжнародного договору. Конституційний Суд України вказав, що згода на обов'язковість міжнародного договору (його ратифікація) здійснюється Верховною Радою України у формі закону, який за своєю правовою природою не відрізняється від інших законів України [418].

У підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» за редакцією професора В. Б. Авер'янова (2004 р.) вказується, що рішення Конституційного Суду України поступово наближаються «до значення джерел права», які, хоч і не містять норм права, проте їх положення є підставою для

встановлення, зміни чи припинення дії правових норм, у тому числі адміністративно-правових [9, с. 139–140]. О. В. Константи́й, натомість, робить висновок, що «враховуючи правотворче значення рішень Конституційного Суду України, маємо достатньо підстав вважати їх джерелами адміністративного права» [162, с. 71]. Проте дослідник зосередив увагу виключно на рішеннях Конституційного Суду, не вказуючи можливості віднесення до джерел адміністративного права його інших актів, зокрема висновків.

В. В. Ільков зазначає, що «акти Конституційного Суду України, рішення ЄСПЛ уже давно відіграють роль джерел права в адміністративному судочинстві» [120, с. 353].

Отже, зважаючи на різноманітність поглядів із приводу нормативного значення актів Конституційного Суду України та їх місця у вітчизняній системі джерел адміністративного права, виникає необхідність провести ґрунтовне дослідження цих питань. З огляду на це, передусім необхідно виявити види та ознаки актів Конституційного Суду. До них законодавець у ст. 83 Закону України «Про Конституційний Суд України» відносить: рішення, висновки, ухвали, забезпечувальні накази, а також постанови, які стосуються всіх інших питань, непов'язаних із конституційним провадженням. У контексті дослідження актів Конституційного Суду як джерел адміністративного права важливо зосередити увагу на рішеннях та висновках Суду.

Рішення Конституційний Суд України (у складі Великої палати чи Сенату) ухвалює щодо: конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України; конституційних скарг.

Рішення Конституційного Суду щодо конституційності законів та деяких інших нормативно-правових актів мають визначальне значення при віднесенні їх до джерел права. Адже внаслідок визнання неконституційним нормативного акта чи окремих його положень вони втрачають свою чинність. У такому разі

рішення Конституційного Суду будуть не лише загальнообов'язковими, але і впливатимуть на дію норм права. Це, так само, має наслідком вплив на врегулювання суспільних відносин загалом і на всіх суб'єктів реалізації таких юридичних норм. При здійсненні таких повноваження Конституційний Суд отримав у літературі назву «негативний законодавець» [534, с. 238], що характеризується можливістю лише припиняти дію норм права, проте без можливості створювати нові норми. Рішення органу конституційної юстиції є також «свого роду правовими орієнтирами для законодавця» [436, с. 252].

У контексті цього, вважаємо дискусійним погляд Ю. Ю. Попова на природу рішень Конституційного Суду України. Дослідник вважає, що рішення, якими скасовуються закони шляхом визнання їх такими, що не відповідають Конституції не є судовими рішеннями, а є рішеннями «негативного законодавця» [259, с. 356]. Проте це не відповідає ст. 75 Конституції України, де вказано, що єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада України. Натомість Конституційний Суд є органом конституційної юрисдикції, рішення якого хоча й відмінні від рішень судів загальної юрисдикції, проте за своїм характером належать до актів судової влади. Г. О. Христова щодо цього зазначає: «Порівняльний аналіз актів скасування права, що охоплюються поняттям нормативно-правового акта, та рішень КСУ щодо конституційності юридичних актів підтверджує дискусійний характер такого підходу» [515, с. 11–12].

Значення рішень Конституційного Суду України та їх вплив, навіть, на Конституцію України можна виявити на прикладі Рішення Конституційного Суду від 30 вересня 2010 р. [423]. Це рішення зазнало багато критики, адже на підставі нього положення Конституції, змінені та доповнені Законом № 2222–IV, були визнані неконституційними. Тобто, фактично, конституційні приписи через порушення порядку їх ухвалення, були визнані неконституційними. Хоча формально Конституційний Суд визнав неконституційним саме Закон № 2222–IV. Отже, рішення Конституційного Суду в цьому разі мало суттєвий вплив і на Конституцію, і на всю політико-правову систему держави.

У контексті адміністративних справ варто згадати про Рішення Конституційного Суду України в справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 1712 Кодексу адміністративного судочинства України від 8 квітня 2015 року. Хоча це рішення вже не є актуальним через нову редакцію КАС України, проте мало суттєве значення для реалізації права на оскарження судового рішення у відповідній сфері. Адже із дня ухвалення Конституційним Судом цього рішення положення частини другої статті 171–2 Кодексу адміністративного судочинства України, згідно з якими рішення місцевого загального суду як адміністративного суду в справах із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є остаточним і оскарженню не підлягає, втратили чинність. І, хоча, Конституційний Суд рекомендував «Верховній Раді України невідкладно врегулювати питання щодо оскарження судового рішення місцевого загального суду як адміністративного суду в справах із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень про притягнення особи до адміністративної відповідальності» [427], це питання так і не було вирішено до моменту прийняття нової редакції КАС України. Конституційний Суд України своїм рішенням не міг створити правову норму, проте це стало підставою для звернення в цій категорії адміністративних справ з апеляційними та касаційними скаргами, які суди вирішували, керуючись вищезгаданим рішенням Конституційного Суду. Наприклад, в ухвалі Вищого адміністративного суду України зазначається про те, що ухвалою судді Вінницького апеляційного адміністративного суду від 27 квітня 2015 року відмовлено у відкритті апеляційного провадження на постанову Вінницького міського суду Вінницької області від 6 квітня 2015 року на підставі частини другої статті 171–2 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якої рішення місцевого загального суду як адміністративного суду в справах із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності є

остаточним та оскарженню не підлягає [498]. Проте оскільки суд апеляційної інстанції не враховував Рішення Конституційного Суду України й неправильно застосував положення статті, що визнано неконституційною, то на підставі цього ВАСУ скасував ухвалу судді Вінницького апеляційного адміністративного суду від 27 квітня 2015 року, а справу скерував до Вінницького апеляційного адміністративного суду для продовження розгляду.

Одним з останніх рішень Суду щодо конституційності закону, на момент написання дисертації, є Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 р. [421]. На підставі цього рішення, яке треба віднести до джерел адміністративного права, вищезгаданий Закон втратив чинність через порушення конституційної процедури розгляду та ухвалення проекту Закону. Однак Суд перевіряє ці акти не лише щодо змістовної відповідності, але й щодо процедури їхнього прийняття. Наприклад, у Рішенні від 26 квітня 2018 р. щодо конституційності Закону України «Про всеукраїнський референдум» Суд вказав, що Верховна Рада «вийшла за межі своїх конституційних повноважень, що не узгоджується із принципом верховенства права» [422].

Окрім так званої «негативної правотворчості» Конституційного Суду України, коли він визнає певний нормативно-правовий акт неконституційним, професор С. В. Шевчук зазначає, що «Конституційний Суд стає «позитивним законодавцем» при здійсненні нормоконтролю, за якого розширено тлумачаться відповідні правові норми, що підлягають застосуванню, та надається додаткова аргументація» [533].

П. О. Недбайло під тлумаченням правових норм розуміє усвідомлення та роз'яснення державної волі, що виражається в законах та інших правових актах, для правильного й однакового розуміння правових норм, що в них містяться, а також точного й неухильного застосування їх у кожному конкретному випадку [222, с. 328].

Т. Коломоєць і П. Лютіков зазначають, що «акти тлумачення

адміністративного законодавства мають нормативний чи індивідуальний характер та відповідний ступінь імперативності й не є самостійними джерелами права» [150, с. 31]. Дійсно, при тлумаченні Конституційним Судом норм права, він не наділений повноваженням їх доповнювати або створювати нові норми. Проте досить часто внаслідок тлумачення відбувається конкретизація правової норми, визначається сфера її застосування. У разі нечіткої регламентації суспільних відносин таке тлумачення дає змогу заповнити правові прогалини, роз'яснити, зокрема й судам, як треба застосовувати ту чи іншу норму.

В. О. Гергелійник зазначає, що «хоча акти тлумачення Конституційного Суду України мають певні ознаки нормативності (мають загальнодержавний обов'язковий характер), однак вони не можуть розглядатися як самостійні джерела права. Вони є інтерпретаційними актами, несуть допоміжний характер та можуть бути застосовані лише у зв'язку із застосуванням відповідної норми» [68, с. 13–14]. Вірно, хоча такі акти тлумачення й мають похідний характер і залежать від норми, яку необхідно тлумачити і виникають лише на підставі відповідного конституційного подання, проте можуть мати суттєвий вплив на суспільні відносини та їх врегулювання. У такому разі, можемо розглядати акти Конституційного Суду як самостійні джерела права, що набули нормативного характеру.

Як уже зазначалось, унаслідок конституційної реформи повноваження Конституційного Суду щодо здійснення офіційного тлумачення були змінені. Тепер він здійснює тлумачення лише Конституції України. Водночас, вважаємо, що тлумачення законів, які він здійснював раніше, щодо актуальних норм зберігають своє значення й мають розглядатись як джерела адміністративного права.

Наприклад, Рішення Конституційного Суду № 13-рп/2000 від 16.11.2000 р. у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа

про право вільного вибору захисника) стало підставою для можливості користуватися юридичною допомогою не тільки адвоката, але й іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Згодом законодавець змінив припис статті відповідно до цього Рішення Конституційного Суду. У такій редакції норма КУпАП діє й сьогодні, і суди вправі застосовувати вищевказане Рішення Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення ст. 268 і ст. 271 КУпАП.

Іншим прикладом офіційного тлумачення КУпАП, що мав суттєвий вплив на судове правозастосування, необхідно назвати Рішення Конституційного Суду України в справі щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 26 травня 2015 року в справі № 1–11/2015. У цьому рішенні Суд вирішив, що «положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яке передбачає, що «справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення», в аспекті порушеного в конституційному поданні питання необхідно розуміти так, що використане в ньому словосполучення «за місцем його вчинення» визначає адміністративно-територіальну одиницю, на яку поширюється юрисдикція відповідного органу, уповноваженого законом розглядати справу про адміністративне правопорушення» [428]. Це стало підставою для того, що суди почали повертати матеріали справ про адміністративне правопорушення для направлення до відповідного суду за підсудністю. Нами виявлено понад 1500 справ у Єдиному державному реєстрі судових рішень, де судді виносили відповідні постанови на підставі вищезгаданого Рішення Конституційного Суду України, наприклад, постанова судді Мар'їнського районного суду Донецької області від 2 березня 2018 року в справі № 237/808/18 [323].

Значення офіційного тлумачення Конституційного Суду як джерела права визначається його здатністю впливати й на акти, що можуть бути прийнятими пізніше. Наведену тезу спробуємо розкрити на конкретному прикладі. Так, у

2008 році КУпАП було доповнено статтею 141 щодо відповідальності власників (співвласників) транспортних засобів за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху в разі їх фіксації працюючими в автоматичному режимі спеціальними технічними засобами. Рішенням Конституційного Суду України в справі щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 14–1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року ст. 14–1 і ч. 6 ст. 258 КУпАП визнано неконституційними. Суд у вищевказаному Рішенні висловив юридичну позицію, що «суб'єктом, який підлягає адміністративній відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, є фізична особа» [416]. Крім того, Конституційний Суд наголошує на індивідуалізації адміністративної відповідальності, гарантіях забезпечення прав суб'єктів, які притягаються до адміністративної відповідальності. Натомість у 2015 році КУпАП доповнено статтею 142 «Відповідальність за адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі», яку несуть юридичні та фізичні особи, за якими зареєстровано транспортний засіб. Незважаючи на заміну власників транспортних засобів на осіб, за якими вони є зареєстрованими, а також на зміни до ст. 33 КУпАП із приводу того, що при накладенні стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксованому в автоматичному режимі, не враховуються характер вчиненого правопорушення, особа порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність, це не змінює юридичну позицію Конституційного Суду щодо юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності. Зміни до ст. 33 КУпАП не можуть скасувати припис ч. 2 ст. 61 Конституції України щодо того, що юридична відповідальність особи має індивідуальний характер. Вважаємо, що в такій ситуації косметичні зміни до КУпАП не можуть змінити ситуації, що склалася щодо притягнення до адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксовані в автоматичному режимі.

Вважаємо, що в такому разі суди, розглядаючи такі категорії справ, мають застосовувати положення Конституції України і вищевказане Рішення Конституційного Суду України. Змінити цю ситуацію, на нашу думку, можуть лише зміни до Конституції України.

Юридичні позиції Суду не завжди поділяються всіма суддями, що має наслідком формування окремих думок. Наприклад, цікавою є окрема думка судді Конституційного Суду України В. М. Кампа щодо Рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави». Як вважає суддя Конституційного Суду України, у цьому Рішенні Конституційний Суд України визначивши, що саме Міністр закордонних справ України зобов'язаний погоджувати кандидатури на заміщення певних посад у Міністерстві закордонних справ України та в Дипломатичній академії України при цьому міністерстві. Цим, як зазначається, Конституційний Суд України фактично «створив нову норму права, чим втрутився у сферу повноважень Президента України» [230]. Унаслідок цього розширеного тлумачення Конституційний Суд України, на думку судді В. М. Кампа, вийшов за межі своїх повноважень, що мало наслідком перетворення його в праворегулюючий орган, що суперечить його статусу єдиного органу конституційної юрисдикції.

Загалом «кожне рішення Конституційного Суду має преюдиціальний характер і юридичну силу *inter partes*, тобто поширюється на сторони в справі. Однак коли Суд робить загальне застереження про преюдиціальність свого рішення воно набуває сили *erga omnes*, тобто загальнообов'язкового характеру» [178, с. 124].

Необхідно звернути увагу на те, що акти Конституційного Суду щодо офіційного тлумачення положень КАС України втратили свою актуальність через те, що, з 15 грудня 2017 року діє його нова редакція, а Конституційний Суд, як уже зазначалось, більше не здійснює офіційну інтерпретацію законів.

Тлумачення Конституції України, яке здійснюється Конституційним Судом, має схожі ознаки з інтерпретацією Конвенції 1950 року ЄСПЛ. Як було проаналізовано в попередньому підрозділі дисертації, Європейський Суд не лише вирішує справи із застосуванням Конвенції, що є обов'язковою для сторін такої справи, тобто *inter partes*, але і здійснює тлумачення Конвенції, конкретизує її положення, адаптує до сучасних реалій та розвитку суспільних відносин. Отже, у цьому полягає й роль Конституційного Суду України. І якщо практика ЄСПЛ є джерелом права в Україні, то, безумовно, і рішення і висновки Конституційного Суду також повинні законодавчо визначатись як джерела права. Це, особливо, є важливим для судового правозастосування, де суд, вирішуючи справу, інтерпретує приписи нормативних актів і передусім має брати до уваги офіційне тлумачення, що здійснюється Конституційним Судом України, що можемо охарактеризувати як інтерпретаційний прецедент.

Визначаючи місце актів-тлумачення Конституційного Суду в системі джерел права, доречно згадати висловлення професора П. О. Недбайла, який зазначає, що «офіційне тлумачення має силу того акта, у якому воно виражене» [222, с. 346]. Дійсно, інтерпретаційний акт має похідний характер від того джерела, у якому об'єктивують правові норми, що підлягають тлумаченню. Інтерпретація це не лише повторення тексту норми, але й розширення, доповнення, конкретизація правової норми. Як видно із запропонованих вище прикладів, у такому разі рішення Конституційного Суду набуває роль особливого та окремого джерела права.

Отже, рішення Конституційного Суду України відіграє важливу роль як джерело адміністративного права, яке може як впливати на чинність адміністративно-правових норм, так і конкретизувати, розширювати ці норми шляхом їх офіційного тлумачення.

М. В. Савчин виділяє такі ознаки рішення Конституційного Суду України: 1) виражають публічно-владну діяльність Суду щодо забезпечення верховенства Основного Закону; 2) відображають функцію Суду щодо формування одноманітного та однозначного розуміння змісту конституційних

норм, забезпечення стабільності правової системи, попередження зловживання правами та повноваженнями; 3) вони є обов'язковими до виконання на всій території України й не потребують свого підтвердження; 4) вони можуть бути переглянутими у випадку формулювання Судом нової конституційної доктрини чи якісно нової правової позиції; 5) є остаточними та загальнообов'язковими на всій території України [435, с. 8–9]. Цілком погоджуємось із вищевказаними ознаками з одним застереженням, що рішення Суду формують «одноманітне та однозначне розуміння змісту» не лише конституційних норм, але й норм адміністративного та інших галузей права.

Окрім ухвалення рішень, як уже зазначалось, Конституційний Суд України також надає висновки. Відповідно до ст. 85 Закону України «Про Конституційний Суд України» висновок Суду надає Велика палата в справах щодо:

1) відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, наприклад, висновок Суду в справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року;

2) відповідності Конституції України (конституційності) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою;

3) додержання конституційної процедури розслідування й розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту;

4) відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і ст.158 Конституції України, наприклад, висновок Конституційного Суду України в справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам ст. 157 і ст. 158 Конституції України від 30 липня 2015 року;

5) порушення Верховною Радою АРК Конституції України або законів України;

б) відповідності нормативно-правових актів Верховної Ради АРК Конституції України та законам України [359].

Висновки щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України впливають на джерела права, оскільки міжнародні договори, що суперечать Конституції застосовуватися не можуть. Однак ці висновки до джерел права не відносимо, адже вони не припиняють дію міжнародного договору, а лише є сигналом для Верховної Ради України щодо неможливості їх ратифікації.

З приводу тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість, то вони стосуються їх укладення, такі договори не можуть набрати чинність до внесення відповідних змін до Конституції України.

Серед усіх висновків Конституційного Суду України найбільшу кількість становлять висновки щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам ст. 157 і ст. 158 Конституції України. Проте їх також не можна вважати джерелами адміністративного права, адже Конституційний Суд лише в них лише аналізує положення законопроектів на відповідність ст. 157 і ст. 158 Конституції, зокрема, щодо того, чи не передбачають вони скасування чи обмеження прав людини і громадянина. Ці висновки не містять будь-яких юридичних позицій і матимуть значення лише для законотворчої діяльності щодо внесення змін і доповнень до Конституції України. Тож суди не можуть застосовувати такі висновки як джерела права.

Отже, застосування судами висновків як джерел адміністративного права може мати місце щодо відповідності чинних міжнародних договорів України, а також нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України, хоча висновки щодо останніх є радше декларативним приписом у сучасних умовах державотворення.

Суд ухвалює рішення й надає висновок іменем України. Такі рішення і

висновки є остаточними й оскарженню не підлягають. Вони оприлюднюються на офіційному веб-сайті Суду або в окремих випадках за ухвалою Суду – у Залі засідань Суду, але не пізніше наступного робочого дня після їх ухвалення. Опублікування акта Суду разом з окремою думкою судді згідно зі ст. 94 Закону України «Про Конституційний Суд України» здійснюється у «Віснику Конституційного Суду України» та інших офіційних друкованих виданнях України [359].

При віднесенні акта Конституційного Суду до джерела права важливо визначити обов'язкову «нормативну» складову його рішення. У новій редакції Закону України «Про Конституційний Суд України» вона отримала назву «юридична позиція Конституційного Суду» (ст. 92). Питання щодо визначення юридичної (правової) позиції Суду неодноразово піднімалися у науковій літературі. Під «правовими позиціями Конституційного Суду розуміють не лише остаточний варіант його рішення (в широкому розумінні), але й систему правових аргументів, які використовувалися для його обґрунтування, уявлення Суду про сутність розглядуваної ним проблеми і висновки, до яких він приходив під час її вирішення» [517, с. 153]. С. Шевчук порівнює правову (юридичну) позицію Конституційного Суду України з терміном «ratio decidendi», що застосовується в країнах англосаксонської правової системи. Дослідник робить висновок, що «будь-яка мотивація щодо права становить зміст цих правових позицій» [534, с. 179].

Відсутність правового регулювання правових позицій Конституційного Суду зумовило також те, що у юридичній літературі тривалий час була «дискусія щодо місця правових позицій у структурі актів Конституційного Суду України» [531, с. 1066]. Проте законодавець зняв це питання з обговорення, визначивши у ч. 1 ст. 92 Закону, що «юридичну позицію Конституційний Суд викладає в мотивувальній та/або резолютивній частині рішення, висновку» [359]. Вона також може міститись в ухвалі про відмову у відкритті конституційного провадження в справі, ухвалі про закриття конституційного провадження в справі, які постановлені Сенатом або Великою

палатою Суду. Наприклад, Суд зазначив, що припущення не можна вважати правовим обґрунтуванням тверджень щодо неконституційності актів Уряду України (Ухвали Конституційного Суду України від 13 квітня 2004 року № 32-у/2004, від 15 листопада 2007 року № 64-у/2007, від 11 лютого 2009 року № 4-у/2009).

Г. О. Христова зазначає, що «нормативна природа цих актів здебільшого визначається викладенням у їх мотивувальній частині так званих правових позицій органу конституційного контролю, а рішення Конституційного Суду України щодо конституційності юридичних актів мають квазіпрецедентний характер» [515, с. 13]. Отже, Конституційний Суд України, визнаючи той чи інший акт законодавства неконституційним, формує правоположення, яке є обов'язковим не лише для сторони відповідного конституційного провадження, а і для всіх осіб, на яких може поширюватися дія відповідного нормативно-правового акта. Варто погодитись із тезою, що Конституційний Суд не лише вирішує конкретну справу, але й «формує модель підходів до вирішення аналогічних питань у майбутньому» [461, с. 20].

Юридичні позиції Конституційного Суду мають відповідати змінам, що відбуваються в суспільному житті, міжнародним зобов'язанням України з метою всебічного та ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина. Суд може змінювати, доповнювати, усучаснювати власні юридичні позиції, у тому числі, у разі зміни нормативного регулювання суспільних відносин, адже юридичні позиції, що містяться в актах Конституційного Суду України є похідними від Конституції та інших актів законодавства.

Конституційний Суд України загалом повинен враховувати юридичні позиції у своїх попередніх рішеннях. П. М. Рабінович щодо цього досить вдало визначив їхню ознаку як «судово-прецедентну обов'язковість» [379, с. 43]. О. Марцеляк вказує на «обов'язкову силу прецедентного характеру» актів Конституційного Суду [199, с. 120]. Це означає необхідність врахування юридичних позицій Конституційного Суду України не лише ним, але й іншими особами приватного й публічного права.

Правові позиції мають одночасно конкретний і загальний характер. Конкретний характер виявляється в ставленні суду до вирішення певного правового питання відповідно до предмета провадження, а загальний – у поширенні своєї дії на невизначену кількість аналогічних випадків у майбутньому [533].

Також варто підтримати позицію П. М. Ткачука, І. М. Шевчук щодо необхідності чіткого виділення юридичної позиції Суду у відповідному рішенні чи висновку [479, с. 21]; [531, с. 1068]. Це дозволить краще її виявляти з метою її наступного застосування. Крім того, на офіційному сайті Суду варто створити єдиний державний реєстр юридичних позицій Конституційного Суду із можливістю пошуку за різними параметрами, що полегшило б спроби віднайти необхідну юридичну позицію із використанням сучасних інформаційних технологій, а також поширювати їх у різноманітних наукових та науково-практичних виданнях.

Вважаємо, також необхідно уповноважити Конституційний Суд України скасовувати свої попередні рішення, які втратили свою актуальність і не можуть більше застосовуватись, зокрема щодо нечинних нормативно-правових актів. Наприклад, Рішення Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої ст. 171–2 Кодексу адміністративного судочинства України від 08 квітня 2015 р. № 3-рп/2015 у справі № 1–6/2015 [427], є вже не актуальним у зв'язку із прийняттям КАС України в новій редакції, де передбачено можливість лише апеляційного оскарження в цій категорії справ (ст. 286 КАС України), а ст. 171–2 у цьому Кодексі відсутня. Якщо Кодекс буде доповнюватись і з'явиться нова ст. 171–2, то застаріле Рішення Конституційного Суду України, теоретично, може стосуватись уже зовсім іншого питання в новій редакції КАС України. Водночас механізм скасування своїх рішень Конституційним Судом України має бути чітким і прозорим, стосуватися дійсно лише неіснуючих актів, а не «політично незручних» рішень чи з інших підстав.

Отже, джерелами адміністративного права виступатимуть рішення

Конституційного Суду України щодо конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України, а також висновки Суду щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України. У деяких випадках до джерел адміністративного права треба також віднести ухвали про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження в справі, якщо вони містять юридичні позиції Суду (див. табл. 4.1.).

Таблиця 4.1.

Акти Конституційного Суду України як джерела адміністративного права
України

Акти Конституційного Суду України як джерела адміністративного права		
Рішення	Висновки	Ухвали
<p>1. Про конституційність законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК</p> <p>2. Офіційне тлумачення Конституції України</p>	<p>1. Відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України</p>	<p>1. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі</p> <p>2. Про закриття конституційного провадження у справі</p>

Отже, джерелами адміністративного права виступатимуть рішення

Конституційного Суду України щодо конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України, а також висновки Суду щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України. У деяких випадках до джерел адміністративного права треба також віднести ухвали про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження в справі, якщо вони містять юридичні позиції Суду.

Ці акти Конституційного Суду України можуть набути ознак нормативності, займати чільне місце в системі джерел адміністративного права України. Особливий характер природи його актів як джерел права зумовлений тим, що Суд ухвалює відповідні рішення й дає висновки не з власної ініціативи, а на підставі відповідного конституційного подання, звернення чи скарги. Значення актів Суду полягає не в необхідності врегульовувати суспільні відносини, а усувати недоліки, суперечності із Конституцією України як найвищого джерела права.

4.4 Акти Верховного Суду у системі джерел адміністративного права

Означення правової природи рішень Верховного Суду набуває особливої актуальності в період потреби глибокого реформування правосуддя для забезпечення об'єктивного, незалежного та неупередженого розгляду й вирішенні судових справ. Це питання має не лише наукове, але й, насамперед, велике практичне значення, адже неоднакове застосування вітчизняними судами законодавства призводить до різних підходів при вирішенні судових справ у подібних правовідносинах, що змушує сторони оскаржувати судові рішення до вищих інстанцій. Відсутність судового прецеденту в розумінні англосаксонської правової системи як джерела права в країнах континентальної правової системи не означає, що суд, застосовуючи норми права до тих чи інших правовідносин, не повинен враховувати при цьому рішення вищих

судових інстанцій щодо правильного застосування правових норм. Така ситуація призводить до суперечностей у судовій практиці, неоднакових підходів у застосуванні правових норм, уможливорює зловживання судом при застосуванні норм всупереч практиці вищих судових інстанцій. Це вносить дисбаланс до однакового вирішення справ судами і змушує сторони оскаржувати судові рішення до найвищих судових інстанцій. Водночас не у всіх випадках особи, які звернулись за захистом своїх прав та свобод, будуть оскаржувати рішення до вищих інстанцій, у тому числі до Верховного Суду, що означатиме відмінність підходів до застосування норм права, відсутність єдності судової практики. Водночас відповідно до ч. 1 ст. 36 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» власне Верховний Суд забезпечує єдність судової практики через судові рішення.

В умовах недовіри до судової влади, її постійного реформування, ризиків, що суддя буде вирішувати справи «несправедливо», важливим є забезпечення стабільності та єдності судової системи. Законодавець не може врегулювати всі випадки життя, усі сфери суспільних відносин нормами права. Конкретизація правової норми відбувається в кожній практичній ситуації із застосування норми права. Це підкреслює істотність значення суду в правозастосуванні.

Необхідність слідувати рішенням вищих судових інстанцій не є тягою до реформування судоустрою на зразок англосаксонської моделі права, а практичною необхідністю з уніфікації вирішення судами справ. Суди не можуть не враховувати правові позиції вищестоящих судів, оскільки їх рішення можуть бути скасованими в апеляційному та касаційному порядку. Чимала кількість скасованих рішень вказує на огріх у роботі судді.

Поставлене завдання із з'ясування можливості віднесення актів Верховного Суду до джерел адміністративного права зумовлює необхідність дослідити:

- постанови Пленуму Верховного Суду;
- висновки щодо застосування норм права (правових позицій), викладених у постановах Верховного Суду, а також Верховного Суду України;

- рішення Верховного Суду в зразковій адміністративній справі;
- рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Узагальнення судової практики є однією із перших спроб судових органів виділити проблеми судового правозастосування, віднайти найкращі способи подолання прогалин у праві, запропонувати уніфікований підхід до вирішення проблемних питань у тій чи іншій сфері. Як уже нами зазначалось, постанови пленумів Верховного та вищих судів відігравали роль «дороговказу» для судів першої та апеляційної інстанції щодо проблем застосування правових норм.

Нормативність постанов пленуму Верховного Суду обґрунтовувалась уже й у радянський період, незважаючи загалом на негативний підхід до судового прецеденту в радянському праві [115, с. 176–185].

Професор В. В. Лазарєв так характеризує нормативність постанов Пленуму Верховного Суду: «У них завжди містилися, містяться та не можуть не міститися правила поведінки загального характеру, що звернені якраз не до конкретного суду, а до всіх судових інстанцій та до невизначеного кола осіб у зв'язку з можливістю їх звернення до судових органів. Одноразове застосування норм права ніколи не вичерпує змісту керівного роз'яснення. Керівні роз'яснення (вказівки) пленуму хоча й тимчасово, але заповнюють прогалини в законодавстві, вносять новий елемент до правового регулювання. Постанови відрізняються достатньою визначеністю та містять положення нормативного характеру, що мають юридичну силу» [227, с. 162–163].

З аналізу, проведеного нами, судових рішень, що містяться в Єдиному державному реєстрі судових рішень [102] можемо констатувати значну роль у судовому правозастосуванні постанов Пленуму Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, які здійснювали правосуддя в Україні до 15 грудня 2017 року.

Необхідно підкреслити, що зазначені постанови Пленуму ВСУ, а тепер і

Верховного Суду, не є обов'язковими для всіх учасників правовідносин. Вони, насамперед, адресуються судам, які можуть їх враховувати при вирішенні справи, проте вони не є обов'язковими для них, а швидше роз'ясненнями, рекомендаціями. З огляду на це, у постановах зазначається, що «судам слід мати на увазі», «звернути увагу судів України на те», «роз'яснити судам, що» тощо, наприклад, у постанові Пленуму Верховного Суду України № 6 від 24 червня 1998 р. «Про практику розгляду судами скарг на постанови в справах про адміністративні правопорушення».

Проте судді часто згадують такі постанови пленуму не лише в контексті прикладу застосування норм права, а використовують їх як джерело права, активно застосовуючи у своїх рішеннях. Наприклад, суддя Літинського районного суду Вінницької області, розглянувши справу про притягнення до адміністративної відповідальності ОСОБА_1 за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП, зазначив: «Виходячи зі змісту вказаного положення постанови Пленуму Верховного Суду України, приймаючи до уваги, що правовідносини щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності... регулюються Кодексом України про адміністративні правопорушення, то рахую, що вказані положення постанови Пленуму Верховного Суду України стосуються всіх справ про притягнення осіб до адміністративної відповідальності, у тому числі – за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 185 КУпАП» [322]. У цьому випадку суддя не лише посилається на норму КУпАП, але й на постанову Пленуму Верховного Суду України, на підставі і з аналізу якої, він застосовує норму закону.

Водночас у постановах Пленуму Верховного Суду України не лише повторювались відповідні положення закону, але й робились певні висновки, які прямо в законі не зазначаються. Наприклад, відповідно до п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України від 11 червня 2004 р. № 11 «Про окремі питання, що виникають при застосуванні судами положень ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення» зазначається, що у випадках, коли до адміністративної відповідальності притягуються дві або й більше осіб,

унаслідок спільних дій яких сталася дорожньо-транспортна подія, суди повинні практикувати розгляд справ щодо них в одному провадженні [362]. У цьому разі маємо ситуацію, коли судам було роз'яснено як необхідно розглядати такі справи у зв'язку із тим, що законодавцем це питання не визначалось. У такій ситуації суд усуває прогалину права і, хоча, ці приписи мають рекомендаційний характер, проте, загалом, впливають на судове правозастосування.

Щодо постанов Пленуму Верховного Суду України, який не здійснює функції правосуддя з 15 грудня 2017 року, хоча й надалі існує паралельно із Верховним Судом, то вони ніким не скасовувались, хоча й чинним законодавством жодним чином не визначено їхню правову природу. Попри це, ці постанови завжди мали рекомендаційний характер, то і джерелами адміністративного права визнати їх не можемо. Вважаємо, що суди можуть використовувати їх лише як джерела переконливого характеру, однак вони не повинні посылатись на них як на джерело права. Проте судді й надалі застосовують положення постанов Пленуму Верховного Суду України, а також вищих спеціалізованих судів, що припинили свою процесуальну діяльність. Наприклад, суддя Київського районного суду м. Одеси виніс постанову від 01.02.2018 р., «керуючись ст. ст. 276, 279, 280, 283 КУпАП України, постановою Пленуму Верховного Суду України від 11 червня 2004 р. № 11» [321]. Одеський апеляційний адміністративний суд при вирішенні справи № 821/1465/16 [292] натомість керувався як постановою Пленуму Верховного Суду України № 13 від 24 грудня 1999 року «Про практику застосування судами законодавства про оплату праці», так і постановою Пленуму Вищого адміністративного суду України «Про судові рішення в адміністративній справі» від 20 травня 2013 року № 7. Вищевказані постанови пленумів не можуть мати обов'язкового значення для суду, не можуть застосовуватись як джерело права. Вважаємо, що бажано відокремлювати правові приписи, у яких містяться норми права, від інших актів рекомендаційного характеру, що не мають обов'язкового значення для суду і для учасників процесу.

До повноважень нині діючого Пленуму Верховного Суду відповідно до

ст. 46 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» відноситься, зокрема: узагальнення судової практики застосування матеріального і процесуального законів із метою забезпечення однакового їх застосування при вирішенні окремих категорій справ, систематизація та оприлюднення правових позицій Верховного Суду з покликанням на судові рішення, у яких вони були сформульовані; надання роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики [370]. Це підтверджує наш висновок про похідну природу актів Пленуму Верховного Суду та значення його як джерела переконливого характеру.

Цікавим є те, що у 2017 році постановою Пленуму Верховного Суду № 2 від 30 листопада 2017 р. визначено початок роботи Верховного Суду 15 грудня 2017 р., а також момент набрання чинності нової редакції процесуальних кодексів, адже Закон України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів», оскільки відповідно до прикінцевих положень Закону він «набирає чинності з дня початку роботи Верховного Суду, визначеного рішенням його Пленуму» [348]. Це не означає, що саме Верховний Суд визначив момент набуття чинності процесуальними кодексами, адже законодавець вказав на таку відкладальну умову в часі, проте постанова Пленуму у цьому разі є досить символічною.

У судовій практиці є випадки, коли виникала потреба визначити правову природу постанов Пленуму Верховного Суду. Так, до Окружного адміністративного суду міста Києва звернувся ОСОБА_1 з позовом до Верховного Суду України про визнання незаконними пунктів 9 та 10 постанови Пленуму Верховного Суду України № 10 від 06.11.2009 року «Про судову практику в справах про злочини проти власності». Водночас суд зазначив, що роз'яснення Пленуму Верховного Суду мають рекомендаційний характер щодо застосування судами законодавства при здійсненні ними правосуддя й не

породжують прав та обов'язків для учасників процесу, окрім того, постанова Пленуму Верховного Суду України не є нормативно-правовим актом або правовим актом індивідуальної дії, не є актом, ухваленим при здійсненні владних управлінських функцій, не породжує певних правових наслідків та не має обов'язкового характеру для позивача [502]. Підтримуємо цю позицію суду, адже постанова Пленуму Верховного Суду не є обов'язковою й не може оскаржуватись як нормативно-правовий акт або як індивідуальний (адміністративний) акт.

Іншою є ситуація щодо значення постанов Верховного Суду, у яких містяться його правові висновки щодо застосування норм права, як похідних джерел права. Правові підстави для цього містяться в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» та у відповідних процесуальних кодексах.

Зокрема, відповідно до ч. 5 та ч. 6 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: «Висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт... Висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, враховуються іншими судами при застосуванні таких норм права» [370]. Отже, постанови Верховного Суду є обов'язковими для органів публічної адміністрації, що посилює їхнє значення як джерел адміністративного права. Цікавим є те, що для суб'єктів владних повноважень ці висновки, які містять правові позиції Верховного Суду, є обов'язковими, а суди повинні лише їх враховувати при застосуванні релевантних норм права. На нашу думку, словосполучення «враховуються іншими судами» означає, що суд не зобов'язаний слідувати правовій позиції Верховного Суду, проте у випадку незгоди чи неможливості її застосування в конкретній справі суд повинен це обґрунтувати у відповідному рішенні. Безумовно, «сліпо слідувати» висновкам Верховного Суду неможливо в усіх випадках, адже існують різні життєві ситуації й абсолютно аналогічних справ не буває, завжди існують певні особливості та відмінності правовідносин. Водночас за приписами ст. 346 КАС

України суд, який розглядає справу в касаційному порядку й бажає відступити від висновку щодо застосування правової норми в подібних правовідносинах передає справу на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду (залежно від того, у якому складі розглядається справа) з метою формування єдиної правозастосовної практики. Отже, у цьому разі суд касаційної інстанції зобов'язаний передати справу для вироблення єдиної судової практики. Водночас суд, що розглядає справу в складі колегії чи палати, має право передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо справа «містить виключну правову проблему й така передача необхідна для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики» [141].

Цей механізм, передбачений у ст. 346 і ст. 347 КАС України щодо відступлення від правової позиції Верховного Суду схожий з інститутом «*overruling*», що характерний для англосаксонської системи права. Вважаємо цей механізм надзвичайно позитивним, що має на меті унеможливити видання протилежних правових висновків щодо застосування правових норм у подібних правовідносинах.

Необхідно звернути увагу на певну неузгодженість щодо можливості відступити від правової позиції Верховного Суду, що передбачена лише для суду касаційної інстанції. Але є випадки, коли рішення апеляційної інстанції є остаточним і не може оскаржуватись у касаційному порядку, наприклад, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності (ст. 286 КАС України). У цій ситуації справа не дійде до касаційної інстанції й суд апеляційної інстанції лише «враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановях Верховного Суду» відповідно до ч. 5 ст. 242 КАС України [141]. Водночас як для суду першої, так і апеляційної інстанції не передбачено жодних правових наслідків, коли суд, навіть необґрунтовано або взагалі без жодних мотивів, відступає від правової позиції Верховного Суду. Законодавець передбачив можливість оскарження рішень, у яких не враховано правову

позицію Верховного Суду, лише щодо типових адміністративних справ, коли суд не врахував правові висновки, викладені в рішенні Верховного Суду за результатами розгляду зразкової справи (ст. 291 КАС України). Це підкреслює «обмежену обов'язковість» правових позицій Верховного Суду. Необхідно також зазначити, що для осіб приватного права взагалі не передбачено їх «обов'язковості», яка може мати лише опосередкований характер, адже при судовому розгляді спору суд може врахувати правові позиції Верховного Суду й тому вони будуть мати вплив на конкретних учасників судового процесу. Проте така їхня «опосередкована нормативність» не дозволяє віднести постанови Верховного Суду до джерел адміністративного права у їх класичному розумінні.

Із запровадженням обов'язковості рішень Верховного Суду для судів та суб'єктів владних повноважень, які застосовують відповідну норму, у науковій літературі зазначається, що «фактично йдеться про запровадження судового прецеденту» [180, с. 38]. В. В. Ільков вказує, що приймаючи висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду, суд реалізує нормативну функцію. Такі висновки мають особливі ознаки нормативності» [120, с. 355]. Вважаємо, що постанови Верховного Суду мають ознаки саме правозастосовного прецеденту, а не прецеденту в розумінні англосаксонського права, адже вони є прикладом застосування норм права, а не формуванням нових норм. Звичайно, у правових позиціях Верховний Суд може вийти за межі норми права, якщо існує правова прогалина чи є необхідність застосувати аналогію закону чи права, конкретизувати правову норму. Водночас такий висновок матиме похідний характер і, наприклад, зі зміною норми права законодавцем може втратити свою актуальність. Тому, такі постанови, що містять правові позиції з приводу застосування норм адміністративного права, на нашу думку, варто вважати додатковими (похідними) джерелами адміністративного права.

Обов'язковість висновків, викладених у постановах Верховного Суду, для суб'єктів владних повноважень, якими відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 4 КАС

України є органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові чи службові особи, інші суб'єкти при здійсненні ними публічно-владних управлінських функцій на підставі законодавства, і навіть, на виконання делегованих повноважень, або наданні адміністративних послуг [141], вимагає доведення до їх відома, публікацію та систематизацію цих висновків. У зв'язку із цим, вважаємо, необхідно використовувати не лише такі способи оприлюднення постанов Верховного Суду як їх публікація в друкованих виданнях та на його офіційному веб-сайті, але й більш зручні способи, що допоможуть знайти необхідну правову позицію із прив'язкою до відповідної норми права. Зокрема, в офіційних публікаціях, на офіційних сайтах суб'єктів владних повноважень у текстах нормативно-правових актів містяться посилання на рішення Конституційного Суду України щодо визнання неконституційними нормативних актів чи їх приписів, щодо їх офіційного тлумачення. Вважаємо, що для зручності всіх суб'єктів застосування в офіційних текстах відповідних нормативних актів необхідно робити вказівки й на постанови Верховного Суду, які містять правові позиції щодо застосування відповідних норм права. Це сприятиме виконанню положень вищезгаданого Закону про їх обов'язковість для суб'єктів владних повноважень.

Після втрати функцій зі здійснення судочинства Верховним Судом України 15 грудня 2017 року відкритим залишається питання щодо долі його правових позицій, які були обов'язковими для застосування відповідно до попередніх редакцій процесуальних кодексів. Відповідь на питання щодо необхідності врахування правової позиції не лише Верховного Суду, але й Верховного Суду України можемо отримати із перехідних положень до КАС України та інших процесуальних кодексів. Так, абзацом 8 ч. 1 розділу VII КАС України передбачено, що «суд, який розглядає справу в касаційному порядку в складі колегії суддів або палати (об'єднаної палати), передає справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо така колегія або палата (об'єднана палата) вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні

Верховного Суду України» [141]. Тобто процедура відступу від правової позиції Верховного Суду України подібна положенням ст. 346, 347 КАС України, що визначає передачу справи на розгляд палати, об'єднаної палати або Великої Палати Верховного Суду у випадку необхідності відступити від висновку щодо застосування норми права, викладеного в постанові Верховного Суду за єдиним виключенням, що таке питання розглядається виключно Великою Палатою Верховного Суду. Отже, суд касаційної інстанції повинен враховувати правові позиції і Верховного Суду України до того моменту, поки вони не будуть змінені Великою Палатою Верховного Суду. Опосередковано це стосується й інших судів, яким необхідно враховувати висновки Верховного Суду України, адже якщо справа дійде до суду касаційної інстанції, то він, відповідно до вищевказаних перехідних положень, має застосувати висновки, викладені в постанові Верховного Суду України або ж передати справу на розгляд Великої Палати Верховного Суду, якщо вважає за необхідне відступити від висновку щодо застосування норми права в подібних правовідносинах, викладеного в раніше ухваленому рішенні Верховного Суду України. Отже, сьогодні необхідно застосовувати правові висновки Верховного Суду на рівні із правовими висновками Верховного Суду України, поки вони не будуть переглянутими.

Третім різновидом актів Верховного Суду, які слід дослідити в межах цього підрозділу, є зразкові рішення Верховного Суду. Інститут типових та зразкових справ є новим у процесуальному законодавстві, що виник після внесення змін у КАС України у 2017 році, є характерним лише для адміністративного судочинства. Кодекс не визначає поняття зразкового рішення, проте наводить визначення зразкової справи у п. 22 ч. 1 ст. 4 КАС України як «типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення» [141]. Звідси важливо дослідити чи буде зразкове рішення загальнообов'язковим для застосування, чи виступатиме воно джерелом адміністративного права.

Перше зразкове рішення Верховного Суду ухвалене 15 лютого 2018 р. у справі № 820/6514/17 щодо перерахунку пенсій пенсіонерам Міністерства внутрішніх справ з урахуванням грошового забезпечення поліцейських. Верховний Суд у цій справі дійшов висновку, що органи державної влади не можуть посилалися на відсутність коштів як на причину невиконання своїх зобов'язань. У цьому зразковому рішенні Суд вказує на обставини, які обумовлюють типове застосування норм матеріального права. Зокрема, у п. 56 цитованого рішення зазначено, що висновки Верховного Суду в цій зразковій справі підлягають застосуванню в адміністративних справах щодо звернення пенсіонерів органів внутрішніх справ, яким призначено пенсію. Отже, суд вказує сферу використання цього рішення для інших судів. Окрім того, що це рішення, яке є взірцем для вирішення таких же типових адміністративних справ у майбутньому, містить вказівки для інших судів при вирішенні такої ж категорії справ. Наприклад, у п. 57 вищевказаного рішення зазначено, що при застосуванні висновків Верховного Суду в цій зразковій справі суди повинні враховувати те, що довідки про розмір грошового забезпечення для перерахунку пенсій з урахуванням грошового забезпечення поліцейських повинні бути отримані з дотриманням Порядку проведення перерахунку пенсій. У п. 58 цього рішення вказано, що суди повинні встановити, чи дотримано всіх вимог, передбачених Порядком № 45 [413].

Основне завдання зразкових і типових проваджень – пришвидшити і спростити процес розгляду аналогічних справ судом. На відміну від висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, зразкове рішення має певні особливості. Так, на відміну від узагальнень судової практики та надання роз'яснень рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства при вирішенні судових справ, які формуються за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики, правові висновки та зразкові рішення ухвалюються під час розгляду конкретної справи. У той час як постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, можуть враховуватися судами при вирішенні справи,

то зразкові рішення є певним взірцем при наступному вирішенні типових адміністративних справ. У випадку неврахування висновків, що містяться в зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядках (ст. 291 КАС України).

Значення зразкових рішень в адміністративних справах зумовлено потребами практики та «сумним» досвідом у цій сфері. Зокрема, така ситуація мала місце в адміністративному судочинстві у сфері пенсійних виплат та їх перерахунку. Так, рішенням Конституційного Суду України від 22 травня 2008 року № 10-рп/2008, положення підпункту «б» підпункту 9, підпункту «б» підпункту 10 пункту 35 розділу II Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» визнано такими, що не відповідають Конституції України. У зв'язку із цим, з 22 травня 2008 року відновили дію положення ч. 2 ст. 40 та ч. 4 ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в первинній його редакції, які їй підлягають застосуванню. А 28 травня 2008 року Кабінетом Міністрів України прийнято постанову № 530 «Деякі питання соціального захисту окремих категорій громадян», якою встановлено порядок перерахунку пенсій особам, які після її призначення продовжували працювати, відмінний від того порядку, який визначений ч. 4 ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (у редакції від 09 липня 2003 року). Унаслідок цього склалася ситуація, що починаючи з 28 травня 2008 року діяло два нормативно-правові акти (закон України та постанова Кабінету Міністрів України), які по-різному врегульовували питання розміру показника середньої заробітної плати, що враховується для обчислення пенсії. Громадяни почали звертатися в адміністративні суди щодо перерахунку пенсії відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 530, що встановлювала більший розмір пенсій. Однак у цій ситуації, що склалась, у тих справах, де суд першої інстанції задовольняв позови про перерахунок пенсій, відповідні управління Пенсійного фонду України зверталися з апеляційними скаргами на такі рішення судів. З проаналізованих нами судових рішень випливає, що апеляційні суди,

виходячи із загальних засад пріоритетності законів над іншими підзаконними нормативними актами, правильно вирішували справи, вважаючи, що застосуванню підлягають положення Закону, а не постанови Кабінету Міністрів України, наприклад, у справі за апеляційною скаргою управління Пенсійного фонду України в м. Тернополі Львівський апеляційний адміністративний суд її задовольнив, постанову Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 04.05.2011 року в справі № 2а-9626/11 скасував і прийняв нову постанову, якою в задоволенні позову відмовлено [287]. Таке формулювання використовується в тисячі інших аналогічних рішень у цій категорії справ. Тобто, вищевказана правова колізія призвела до критичного зростання кількості адміністративних справ. Незважаючи на їх аналогічність, усі ці справи мали розглядатися та вирішуватися відповідно до вимог процесуального закону, що забиравало дуже багато часу в судів, а це призводило до поверхневого розгляду та вирішення інших справ через загальну завантаженість. За даними судової статистики справи, пов'язані із соціальними виплатами, у декілька разів збільшили завантаженість судів. Для місцевих судів пік кількості справ, що знаходились на вирішенні припав на 2010 рік, а для апеляційних судів – 2012–2013 роки. Наприклад, кількість справ і матеріалів, що надійшли до окружних адміністративних судів і місцевих загальних судів як адміністративних судів, становила 626 342, що в 6 разів менше ніж у 2011 році (3 716328 справ) [369] (див. рис. 4.1.). У 2012–2013 роках ці справи перейшли до розгляду в апеляційні суди, наприклад, у Львівському апеляційному адміністративному суді у 2013 році перебувало 261568 справ (див. рис. 4.2.).

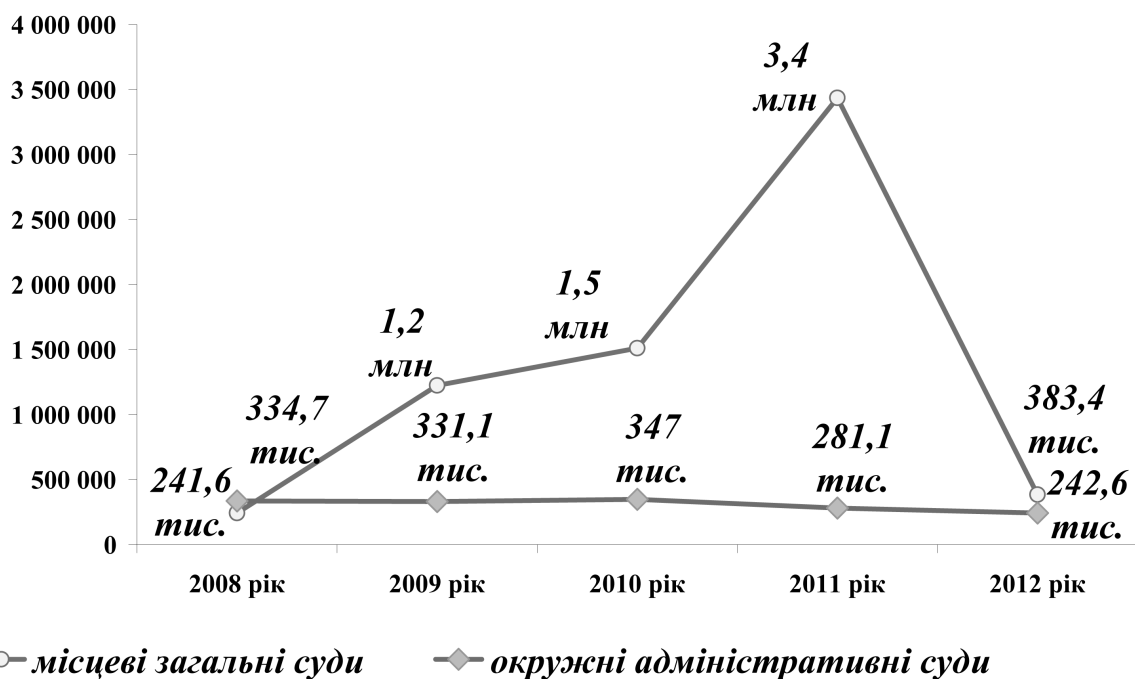


Рис. 4.1. Динаміка надходження справ і матеріалів до окружних адміністративних судів та місцевих загальних судів як адміністративних судів у 2008–2012 роках у розрізі судів [92, с. 7].

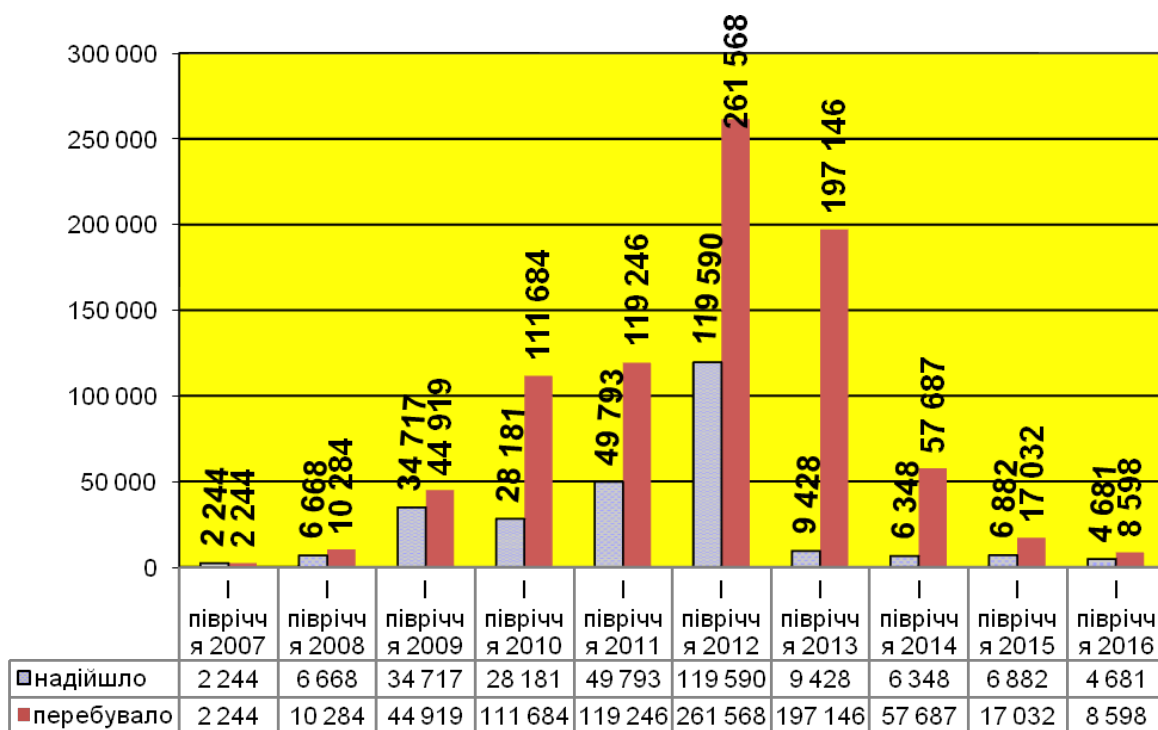


Рис. 4.2. Показники кількості справ та матеріалів, які надійшли та перебували на розгляді, у Львівському апеляційному адміністративному суді впродовж I півріччя 2007- I півріччя 2016 років [21].

Показники судової статистики яскраво показують «ціну» як для громадян, так і для держави існування правових колізій, що призвело до надмірної кількості судових справ та витрат, що були пов'язані з їх розглядом. Отже, це вказує на важливе практичне значення зразкових справ, а також необхідність судів та суб'єктів владних повноважень враховувати ці зразкові рішення у своїй діяльності як додаткове джерело права.

Важливий вплив на адміністративне законодавство мають також рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок відповідний нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили рішенням суду. У цьому разі, таке рішення Верховного Суду буде мати значення не лише щодо учасників судового процесу, але і для всіх інших суб'єктів, на яких норми скасованого акта перестануть поширюватись. Як наслідок, такі рішення набуватимуть нормативний характер. Хоча суд не формує нової норми й не може це зробити замість відповідного суб'єкта правотворчості, проте в результаті такого рішення суд впливає на чинність адміністративно-правової норми. Це дозволяє також виокремити таке рішення Верховного Суду як особливе похідне джерело адміністративного права.

Ю. Ю. Попов вважає, що обов'язковість певних судових рішень, наприклад, ВСУ є неприйнятною й «руйнує прецедент країн континентального права», суперечить Конституції України [259, с. 360]. Вважаємо таку позицію надто категоричною з огляду на таке: по-перше, прецедент континентального права не є загальнозживаним терміном, а швидше авторським розумінням судової практики чи то усталеної судової практики, для якої рішення вищої судової інстанції лише формує фундамент, стає основою для її подальшого

розвитку; по-друге, Конституція жодним чином не визначає повноваження Верховного Суду, не врегульовує питання природи його актів, а тому не забороняє визначити це питання на рівні закону. Крім того, Конституція не обмежує джерела права лише нормативними актами та міжнародними договорами. Натомість суддя, здійснюючи правосуддя, керується верховенством права відповідно до ст. 129 Конституції України, що не забороняє йому застосовувати судові рішення вищих судових інстанцій.

Безумовно, в умовах нестабільної судової системи надання судам можливості формувати загальнообов'язкові правові висновки може мати деякі негативні наслідки, наприклад, суперечливі, діаметрально протилежні позиції зі схожих питань, що мало місце в постановах колишнього Верховного Суду України. Отже, вважаємо, що Велика Палата Верховного Суду, яка на відміну від його Пленуму є постійно діючим органом Верховного Суду, мала б здійснювати контроль за неприпустимістю таких ситуацій, могла б реагувати й усувати суперечності в правових позиціях Верховного Суду. Механізм, реалізований у ст. 346 КАС України існує лише на стадії касаційного оскарження, коли справа вже розглядається Верховним Судом.

На підставі проведеного аналізу можемо дійти висновку, що рішення Верховного Суду не є джерелом права в класичному його розумінні. Постанови Пленуму Верховного Суду хоча формально не є обов'язковими, проте беруться до уваги судами й часто використовуються як джерело права. При розгляді судових справ мають враховуватися правові висновки Верховного Суду та Верховного Суду України, а також рішення в зразкових адміністративних справах. Правові позиції Верховного Суду є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, що застосовують відповідну норму. Тобто такі рішення мають похідний характер від норми закону, проте на відміну від джерел переконливого, рекомендаційного характеру, мають враховуватись у судовому правозастосуванні. Визнання протиправними та нечинними актів суб'єктів владних повноважень також є обов'язковим для всіх осіб, зокрема й осіб приватного права. Це дає змогу зробити висновок, що акти Верховного Суду

займають особливе місце в системі джерел адміністративного права. Питання взаємозв'язків судових рішень та інших джерел адміністративного права буде предметом розгляду в наступному розділі дисертації.

На підставі проведеного дослідження вважаємо за необхідне внести зміни до КАС України щодо зміцнення ролі Верховного Суду та його актів в адміністративному судочинстві, зокрема:

1. Необхідно передбачити можливість скасування оскаржуваного судового рішення у випадку неврахування чи відступу від правової позиції Верховного Суду, доповнивши ч. 1 ст. 317 пунктом 5 наступного змісту:

5) невідповідність висновкам щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду.

2. Змінити ч. 1 ст. 351 КАС України щодо визначення додаткової підстави для скасування судового рішення судом касаційної інстанції у випадку неврахування правової позиції Верховного Суду, виклавши її в наступній редакції:

Підставами для скасування судових рішень повністю або частково й ухвалення нового рішення або зміни рішення у відповідній частині є неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права, а також невідповідність висновкам щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду.

3. Доповнити главу 11 розділу II КАС України параграфом 4, у якому визначити особливості провадження Верховним Судом у випадку невідповідності висновкам щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, постанов суду апеляційної інстанції, у випадках, якщо закон не передбачає право на касаційне оскарження такого судового рішення. Вважаємо, що за такої підстави це не суперечитиме вимогам ст. 13 КАС України щодо права на перегляд справи та оскарження судового рішення, а, навпаки, сприятиме праву особи на перегляд рішення, яке не відповідатиме правовій позиції Верховного Суду.

Вищевказані зміни не спрямовані на формування загальнообов'язковості

правових висновків Верховного Суду, проте у випадку відступу від них зобов'яже суд мотивувати причини їх неврахування, а також надасть можливість скасувати судові рішення на цій підставі. Тобто, підставою для скасування рішення суду, на нашу думку, має бути не лише неправильне застосування норм матеріального і процесуального права, але й необґрунтований відступ від правової позиції Верховного Суду. Вважаємо, це лише посилить єдність судової практики та дозволить уникнути протилежних судових рішень у подібних правовідносинах. На нашу думку, інститут зразкової справи в цьому випадку не вирішує зазначену проблему, адже він спрямований лише на оперативність розгляду типових адміністративних справ, а не на врахування правових позицій Верховного Суду загалом.

Окрім змін до КАС України, необхідно також звернути увагу на КУпАП, який має суттєві відмінності від інших видів судових процесів, навіть, у тих випадках, коли справу про адміністративне правопорушення розглядає суддя (суд). Верховний Суд відповідно до глави 241 КУпАП здійснює лише перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення в разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом [142]. Через відсутність касаційного оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення вони не розглядаються Верховним Судом, який не формує своїх правових висновків у цій сфері. Вважаємо це недоліком, який не сприяє єдності судової системи. Однак виправити цю ситуацію не можливо дрібними правками до КУпАП, оскільки цей застарілий, у багатьох питаннях, кодекс потребує абсолютно нової редакції. Потребуватиме змін і КАС України в частині оскарження рішень, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень щодо притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктами владних повноважень. Сьогодні Верховний Суд взагалі не розглядає справи про адміністративні правопорушення, у всіх випадках, досліджених нами, було відмовлено у відкритті провадження в справі [102]. Тому, пропонуємо передбачити в КУпАП можливість відкриття провадження

Верховним Судом у справах про адміністративні правопорушення у виняткових випадках для забезпечення єдності судової практики, коли така справа містить виключну правову проблему, що є необхідним для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики, за зразком ч. 5 ст. 328 КАС України.

Висновки до розділу 4

1. Унаслідок конвергенції романо-германської та англосаксонської правових систем відбувається їх поступове наближення, взаємопроникнення, що дозволяє поєднати їхні характерні риси для забезпечення ефективного врегулювання суспільних відносин, захисту прав і свобод людини і громадянина, дозволяє усувати та компенсувати недоліки одного джерела права іншим. Дедалі більшого значення в країнах континентальної правової системи набуває судові рішення, яке, проте не можемо віднести до судового прецеденту. Акти органів судової влади в Україні не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки, натомість, вони мають похідний характер від норм права. Це дає змогу виділити судові рішення в окрему групу джерел права, що мають похідний характер.

На підставі проведеного дослідження виділено такі ознаки судових рішень як джерел адміністративного права України: мають похідний характер від нормативно-правових актів та міжнародних договорів; заповнюють правові прогалини, усувають правові колізії та інші дефекти правового регулювання, зокрема, шляхом застосування аналогії права та аналогії закону; можуть застосовуватися в інших подібних правовідносинах; конкретизують правову норму, «вдихають у неї життя» при застосуванні в конкретній справі; можуть впливати на чинність нормативно-правових актів чи їх окремих положень; є обов'язковими в застосуванні як судами, так і органами публічної адміністрації; доводяться до відома громадськості шляхом їх опублікування у відповідних виданнях, офіційних інтернет сторінках, у Єдиному державному реєстрі

судових рішень.

2. Посилення значення рішень ЄСПЛ, закріплення їх як джерела права в Законі України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», сприяло новому підходу до їх застосуванню в національному судочинстві України. Встановлено, що до практики Європейського суду з прав людини відноситься практика ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини, яка до 1998 р. приймала рішення щодо прийнятності заяв щодо порушення Конвенції. Зазначено, що практика Суду охоплює не лише рішення щодо України, а й усі рішення ЄСПЛ та Європейської комісії з прав людини, які у своїй сукупності становлять джерело права.

3. Джерелами адміністративного права виступатимуть також акти Конституційного Суду України, зокрема, рішення щодо конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України, висновки Суду щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України, а також ухвали про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження в справі, якщо вони містять юридичні позиції Суду. Ці акти Конституційного Суду України можуть набути ознак нормативності, займати чільне місце в системі джерел адміністративного права України. Особливий характер природи його актів як джерел права зумовлений тим, що Суд ухвалює відповідні рішення й дає висновки не з власної ініціативи, а на підставі відповідного конституційного подання, звернення чи скарги. Значення актів Суду полягає не в необхідності врегульовувати суспільні відносини, а усувати недоліки, суперечності із Конституцією України як найвищого джерела права.

4. Постанови Пленуму Верховного Суду не відносимо до джерел адміністративного права, оскільки вони не є обов'язковими для всіх учасників правовідносин. Ці акти, насамперед, адресуються судам, які можуть їх враховувати при вирішенні справи, проте вони не є обов'язковими для них, а

швидше є роз'ясненнями, рекомендаціями. Отже, постанови Пленуму Верховного Суду мають рекомендаційний характер щодо застосування судами законодавства при здійсненні ними правосуддя й не породжують прав та обов'язків для учасників процесу й виступатимуть лише джерелом переконливого характеру.

Натомість висновки щодо застосування норм права, викладені в 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, а також враховуються судами при вирішенні судових справ. Крім того, застосуванню підлягають також правові висновки Верховного Суду України, до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду.

У той час як постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, можуть враховуватися судами при вирішенні справи, то зразкові рішення Верховного Суду є певним взірцем при наступному вирішенні типових адміністративних справ. У разі неврахування висновків, що містяться в зразковому рішенні Верховного Суду, таке рішення може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядках.

Важливий вплив на адміністративне право мають також рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Отже, Верховний Суд може розглянути питання щодо законності цих актів, крім конституційності, адже це є повноваженням Конституційного Суду України. Унаслідок цього відповідний нормативно-правовий акт втрачає чинність повністю або в окремій його частині з моменту набрання законної сили рішенням суду.

РОЗДІЛ 5

МОДЕЛЬ СИСТЕМИ ДЖЕРЕЛ, ЯКІ ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ СУДАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ТА ПРИ РОЗГЛЯДІ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

5.1 Джерела переконливого характеру в судовому застосуванні

Питання джерел адміністративного права має важливе теоретичне та практичне значення, водночас у вітчизняній науці адміністративного права відсутні комплексні й серйозні дослідження в цій сфері за останній час. Попри це, суттєві зміни, що відбуваються в правовій системі України, суспільних відносинах вимагають адекватних відповідей та правового регулювання, а також відповідність науки й теорії вимогам практики. Дедалі більше досліджень присвячуються питанням щодо розширення традиційного розуміння джерел адміністративного права як форм зовнішнього виразу адміністративно-правових норм, включаючи до їх системи, крім судових рішень, адміністративні договори, адміністративні акти, правові звичаї тощо. Водночас віднесення таких «нетрадиційних» джерел до загальної системи джерел адміністративного права вимагає додаткового дослідження та обґрунтування.

5.1.1 Адміністративні (індивідуальні) акти як джерела переконливого характеру

Одним із різновидів форм діяльності публічної адміністрації є видання адміністративних (індивідуальних) актів. Перш, ніж з'ясувати їх відношення до джерел адміністративного права необхідно, насамперед, визначити їх поняття та сутність. Варто зазначити, що в законодавстві та юридичній літературі сьогодні переважає використання терміна індивідуальний акт або акт

індивідуальної дії, з назви якого можемо відмежувати його від нормативного акта, що поширює свою дію на невизначене коло суб'єктів. Водночас термін «адміністративний акт» використовується насамперед у країнах Західної Європи та деяких сучасних працях з адміністративного права в Україні [205, с. 261–289]; [109, с. 243–271]. При цьому терміни «індивідуальний акт» та «адміністративний акт» позначають одне й те ж поняття. Так, у посібнику Ради Європи «Адміністрація і Ви» подається таке визначення адміністративного акта як індивідуального заходу чи рішення, прийнятих при виконанні публічної влади, що зачіпають права, свободи чи інтереси осіб приватного права й не спрямованих на виконання функцій правосуддя [554, с. 10–11]. Дійсно судові рішення також стосуються окремих осіб і за своїм характером є індивідуальними, тому більш вдалим є використання терміна «адміністративний акт», що вказує на його адміністративну природу. До речі, у вітчизняному законодавстві вже вживався цей термін, зокрема в Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг, що був затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року, яка проте втратила чинність у 2013 р. Сьогодні в КАС України міститься визначення індивідуального акта, п. 19 ч. 1 ст. 4 якого визначає його як «акт (рішення) суб'єкта владних повноважень, виданий (прийняте) на виконання владних управлінських функцій або в порядку надання адміністративних послуг, який стосується прав або інтересів визначеної в акті особи або осіб, та дія якого вичерпується його виконанням або має визначений строк» [141]. Отже, на відміну від нормативного акта, індивідуальний (адміністративний) акт визначає, впливає на права та інтереси, визначених у цьому акті осіб і не є загальнообов'язковим.

Водночас не варто ототожнювати індивідуальний (адміністративний) акт із терміном «правовий акт управління», що об'єднує акти нормативного й ненормативного характеру, що ухвалюються органами публічної адміністрації. Так, Т. В. Яценко стверджує, що «усю множину адміністративних актів можна поділити на нормативні й ненормативні (або індивідуальні)» [553, с. 34].

Вважаємо таку позицію дискусійною, що призводить до підміни понять. Традиційно під правовими актами управління розуміють «результат волевиявлення органів виконавчої влади» [9, с. 282], тобто всі акти, а не лише індивідуальні (адміністративні). Однак варто зазначити, що термін «правовий акт управління» є дещо застарілим і сьогодні все менше використовується. КАС України для позначення сукупності нормативних та індивідуальних актів вживає термін «рішення». Тому з метою адаптації до терміна «адміністративний акт» та введення його в науковий та практичний обіг, можемо запропонувати тимчасове використання терміна «індивідуальний (адміністративний) акт», щоб уникнути різних підходів до його розуміння.

Поділ актів на нормативні та адміністративні (індивідуальні) має надзвичайно важливе значення. Акти індивідуальної дії поширюють свою дію на конкретних персоніфікованих суб'єктів, у той час як нормативні акти стосуються невизначеного кола суб'єктів. Від цього залежить також порядок оскарження таких актів в адміністративному судочинстві.

Вищий адміністративний суд України щодо цього зазначив в ухвалі від 24 липня 2009 року, що для віднесення акту до категорії нормативно-правових необхідна сукупність таких ознак: поширення на всю територію України, зміст норм права, неодноразове застосування, поширення дії акту на невизначене коло осіб [492]. Водночас адміністративні акти не підпадають під жодну із вищевказаних ознак, а тому не можуть набути такої ознаки як нормативність, що притаманна джерелам права. Тож це питання має важливе не лише теоретичне, але і практичне значення й щодо правозастосовної діяльності зокрема.

Питання віднесення адміністративних актів до джерел адміністративного права вельми залежить від розуміння поняття «джерело адміністративного права» та визначення елементів його системи. Щодо цього приводу існує також значна кількість взаємопротилежних думок та позицій. Як уже зазначалось нами в першому розділі дисертаційної роботи, останнім часом з'являється дедалі більше досліджень, у яких пропонується відійти від традиційного

розуміння джерел адміністративного права як форми зовнішнього виразу та закріплення норм адміністративного права. Крім того, пропонується поряд із традиційними джерелами права (нормативно-правовий акт та нормативно-правовий договір) виділяти ще також «нетрадиційні» або «неформалізовані» джерела (звичаї, індивідуальні рішення органів публічної адміністрації, правову доктрину, позаюрідичні норми тощо). Наприклад, Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко виділяють неформалізовані джерела, які не мають форму документа, проте можуть містити норми адміністративного права (норми моралі, звичаї, традиції, правова доктрина) [205, с. 103–104].

О. М. Ордіна за вищевказаним критерієм виділяє традиційні (нормативно-правовий акт) та нетрадиційні джерела адміністративного права (міжнародні акти, що містять загальновизнані принципи та норми міжнародного права, міжнародні договори, внутрішньодержавні нормативні договори, а також акти судового нормоконтролю) [238, с. 50–51]. Проте вважаємо, що критерій такого поділу не є зовсім чітким, зокрема, належним чином ратифіковані міжнародні договори, стають частиною національного законодавства й можуть застосовуватися поряд із нормативними актами. Через те незрозуміло в чому полягає їх «нетрадиційність».

На нашу думку, до «нетрадиційних» чи «неформалізованих» джерел адміністративного права варто віднести ті регулятори адміністративно-правових відносин, які можуть впливати, хоча й опосередковано, на адміністративно-правові норми, бути передумовою для їх прийняття. Звідси, у запропонованій нами моделі системи джерел, які застосовуються судами, доцільно виділити адміністративні акти в окрему групу під назвою «джерела переконливого характеру» (див. додаток Е). Такі джерела переконливого характеру не можуть застосовуватись як джерела права, проте мають рекомендаційний та інформативний характер, а також можуть використовуватись у правотворчій діяльності, при формуванні традиційних джерел адміністративного права.

Що ж стосується відношення до системи джерел адміністративного права

індивідуальних (адміністративних) актів, то Ж.-Л. Бержель вважає, що судові рішення, договори чи адміністративні рішення не можуть самі по собі кваліфікуватись як правові джерела, оскільки вони не створюють норм, які можуть врегульовувати безкінечну кількість випадків, а сфера дії цих актів обмежена. Індивідуальні акти не мають прямого впливу загалом на правову систему, а лише дотичний; «видимий ефект виявляється через застосування юридичної системи й тінню, яку юридичні правила кидають на поле фактів» [36, с. 100–101].

Адміністративні акти варто розглядати також у контексті правового прецеденту, який за суб'єктами ухвалення поділяється на судовий та адміністративний. Адміністративний прецедент є обов'язком слідувати попереднім рішенням адміністративних органів у конкретних аналогічних випадках. В Україні адміністративний прецедент не визнається джерелом права, а тому й ухвалювати рішення на підставі інших індивідуальних (адміністративних) актів органи публічної адміністрації не вправі.

Щодо цього цікавою є позиція А. М. Школика, який до неформальних джерел адміністративного права відносить індивідуальні рішення органів публічної адміністрації, зазначаючи, що «резонансні адміністративні акти також можуть мати вплив на правозастосування» [540, с. 33–34]. Водночас, як наголошує дослідник, такі джерела не можуть бути формальною підставою для прийняття конкретного адміністративного рішення. Погоджуємось із такою позицією і вважаємо, що, навіть, найбільш резонансні політичні адміністративні акти не можуть виступати джерелом права, а можуть розглядатись лише як приклад конкретного застосування норм адміністративного права. Водночас такі акти можуть вказувати на певні недоліки, прогалини в законодавстві, правові колізії, що можуть долатись лише відповідним суб'єктом правотворення.

Отже, навіть резонансні чи політичні адміністративні (індивідуальні) акти не можуть стати джерелом права, не можуть бути застосовані в аналогічному випадку із посиланням на них. Це б суперечило ч. 2 ст. 19 Конституції України,

яка визначає, що «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [166]. Індивідуальні акти, на нашу думку, не можуть виступати джерелами права, оскільки не містять загальнообов'язкової норми права, не змінюють і не скасовують її. Такі рішення не можуть бути покладені в основу прийняття нових адміністративних актів. Водночас можливим є лише слідування наступним суб'єктом правозастосування відповідних правових норм у подібних правовідносинах.

5.1.2 Значення адміністративних договорів як джерел переконливого характеру в адміністративному праві України

Питання адміністративних договорів не є новим для науки адміністративного права, проте суттєві складнощі виникають при їх практичному застосуванні, адже інститут адміністративних договорів не отримав свого належного нормативного врегулювання.

Єдиним законодавчим актом із приводу адміністративних договорів, що визначає їхню сутність, види та сферу укладення є КАС України. Ситуація щодо цього є досить неоднозначною, адже важко уявити, щоби поняття та види правочинів визначалися би Цивільним процесуальним кодексом України, а не Цивільним кодексом України. Водночас за браком спеціального закону щодо адміністративних договорів, положення КАС України є вкрай важливими щодо їх застосування адміністративними судами.

КАС України (у редакції 2017 р.) містить оновлене визначення адміністративного договору, під яким законодавець розуміє спільний «правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно-правовій сфері й

укладається на підставі закону» [141]. Новизною цього визначення є визнання адміністративного договору правовим актом, на відміну від формулювання в попередній редакції КАС України, де під ним розумілася дво- або багатостороння угода.

Законодавчі прогалини щодо регулювання адміністративних договорів в Україні зумовлюють відсутність правової підстави для їх укладення. Отже, при розгляді справ із приводу адміністративних договорів суддям залишається керуватись аналогією з Цивільним кодексом України, наприклад, щодо укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів, аналогією права або ж правовою доктриною. Проте щодо останньої вона є неоднозначною та суперечливою, що зумовлене різноманіттю підходів до визначення цього інституту. Застосування у всіх випадках ЦК України для врегулювання публічно-правових відносин також не видається вірним і можливим.

Сьогодні чимало українських адміністративістів виступає за віднесення адміністративних договорів до джерел адміністративного права, зокрема К. К. Афанасьєв [24, с. 222–225], С. Г. Стеценко [458, с. 36], О. В. Константий [162, с. 72–79], С. М. Мойсак [213, с. 328–333], В. Стефанюк [457, с. 11–16] та інші. Проте без відповідної нормативної бази їх позиції залишаються на рівні наукової дискусії.

Відсутність законодавчого визначення цього інституту й у Російській Федерації не вплинуло на категоричний вислів О. М. Ордіної, що роль адміністративного нормативного договору як джерела права в російській правовій доктрині та юридичній практиці є «загальноновизнаною» [237, с. 27]. Однак найкраще підтвердити чи спростувати це твердження можна за допомогою ґрунтовного аналізу цього інституту на конкретних прикладах.

О. В. Дьомін виокремлює два види адміністративних договорів: нормативні та індивідуальні. У якості прикладів нормативних адміністративних договорів, що виступатимуть, на думку дослідника, джерелами адміністративного права, він наводить такі: договори про розмежування

повноважень між РФ та її суб'єктами, міжрегіональні договори між суб'єктами РФ, деякі міжвідомчі договори, генеральні, галузеві та колективні угоди [84, с. 16]. Проте вважаємо таку позицію дискусійною і такою, що не може застосовуватися в Україні. По-перше, угоди між федерацією та її суб'єктами у РФ та в інших федеративних державах виступатимуть, на нашу думку, джерелом конституційного права. По-друге, міжвідомчі договори між органами публічної адміністрації щодо делегування повноважень чи розмежування компетенції не можуть визнаватись окремим джерелом права. Адже компетенція органів публічної адміністрації є визначеною нормативно-правовими актами і вони не можуть її передавати, створювати нові норми права за домовленістю декількох суб'єктів всупереч закону й без належної на те правової підстави. Проте сьогодні це суперечитиме положенню, закріпленому у ч. 2 ст. 19 Конституції України щодо обов'язку діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, передбачений Конституцією та законами України. Щодо колективних, галузевих і генеральних угод, то вони містять насамперед норми трудового, фінансового та податкового права, але не адміністративного, і тому не можуть слугувати прикладом, на наше переконання, джерела адміністративного права України.

Чинне законодавство України визначає наступні види адміністративних договорів: щодо розмежування компетенції чи взаємодії суб'єктів владних повноважень, з приводу делегування владних управлінських функцій, щодо перерозподілу чи об'єднання бюджетних коштів, замість індивідуального адміністративного акта і з приводу питань надання адміністративних послуг (п. 16 ч. 1 ст. 4 КАС України).

О. В. Константи́й як приклад загальнообов'язкового адміністративного договору наводить Угоду про узгодження дій щодо забезпечення вітчизняних сільгосптоваровиробників нафтопродуктами, яка визначила порядок задоволення потреб аграрного сектору економіки України паливом на 2004 рік за твердими (фіксованими) цінами від 3 лютого 2004 року [162, с. 75]. Однак така Угода містить конкретні зобов'язання щодо забезпечення дизельним

паливом сільгосптоваровиробників та питання контролю за його цінами. Навряд чи ці зобов'язання можна назвати нормативними, а положення Угоди такими, що містять норми права, а тим більше адміністративного права.

Інший приклад, який варто розглянути, є Угода про співробітництво щодо реалізації інноваційної моделі розвитку аграрного сектора України від 15 червня 2004 р., затверджена спільним наказом № 227/494 Міністерства аграрної політики України й Міністерства освіти й науки України від 15 червня 2004 р. Ця Угода вже містить необхідні ознаки (елементи) адміністративного договору (предмет, напрями співробітництва, взаємні права й обов'язки, прикінцеві положення), проте вона затверджена спільним наказом міністерств, а, отже, і має силу відповідного наказу. Крім того, взаємні зобов'язання міністерств у цій сфері навряд чи є загальнообов'язковими й містять адміністративно-правові норми.

Цікавим є приклад із судової практики Верховного Суду України в справі з приводу розмежування компетенції двох фондів публічного права і виконання укладеного ними адміністративного договору. Таким договором суд визнав «Порядок відшкодування Фондом соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із виплатою пенсій по інвалідності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання та пенсій у зв'язку із втратою годувальника, який помер унаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання», затверджений спільною постановою правління Пенсійного фонду України та правління Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України від 04.03.2003 № 5–4/4 [90]. Проте ця спільна постанова немає жодних ознак договору, а фактично є спільним нормативним актом. Звідси можемо зробити висновок про ототожнення спільного нормативно-правового акта й адміністративного договору Верховним Судом України. Якщо в такому разі адміністративний договір розглядати виключно як різновид нормативного акта, який складений декількома суб'єктами, то виникає питання

необхідності його виокремлення як окремого джерела права. У цьому разі мова йтиме лише про юридичну форму вираження (назву) нормативно-правового акта. На нашу думку, нормативний адміністративний договір, як окреме джерело права, міг би виступати як різновид нормативного договору, проте на сьогодні для цього немає правових підстав.

Схожа ситуація спостерігається й у сфері делегування повноважень шляхом укладення адміністративного договору. Так, ст. 44 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачає, які повноваження можуть бути делегованими районними та обласними радами відповідним місцевим державним адміністраціям, проте у п. 27 ч. 1 ст. 43 цього Закону визначається, що делегування окремих таких повноважень може відбуватися виключно шляхом прийняття рішень на пленарних засіданнях відповідних рад. Тобто юридичною підставою делегування повноважень районної чи обласної ради буде їх рішення, а не адміністративний договір, укладений із місцевою державною адміністрацією. Якщо ж такий договір і буде укладений, то вже лише з метою реалізації рішення відповідної ради, а не у якості нового джерела права.

В. Стефанюк пов'язує нормативний характер адміністративних договорів із їх «публічно-правовою природою і функціональним призначенням» [457, с. 11–12]. Хоча адміністративні договори укладаються в публічно-правовій сфері й дійсно зачіпають інтереси не лише сторін такого договору, проте вони не є загальнообов'язковими, тобто не слід ототожнювати нормативність договору та його публічність.

Не всі акти, що називаються адміністративними договорами є такими за своєю суттю. Наприклад, Адміністративний договір про порядок застосування Угоди між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 17 січня 2001 року, укладений Міністерством праці та соціальної політики України й Міністерством праці та соціальних питань Королівства Іспанія, є за своєю природою міжвідомчим міжнародним договором, незважаючи на його назву. У такому разі цей документ слід відносити до

міжнародних договорів, а будь-які спори з приводу них не можуть розглядатись і вирішуватись адміністративними судами України. Тому критично ставимось до твердження С. М. Мойсака, що до адміністративних договорів можуть відноситись і деякі міжнародні нормативні договори [213, с. 332]. У такому випадку, усі міжнародні договори, укладені суб'єктами владних повноважень України, треба було би вважати адміністративними.

Звідси можемо зробити висновок, що адміністративні договори сьогодні з формальної (юридичної) точки зору не можемо розглядати окремим джерелом адміністративного права. І хоча такі договори (угоди) укладаються суб'єктами публічної адміністрації, стосуються публічного інтересу, тобто невизначеного кола суб'єктів, проте не є загальнообов'язковими, не містять норм права, не визначають права й обов'язки інших суб'єктів, що не є сторонами договору, а тому не володіють усіма ознаками джерела права. З огляду на це необхідно вказати, що адміністративні договори можуть укладатися для реалізації норм адміністративного права, а не для їх формування. Викладене дозволяє зробити висновок, що сьогодні за відсутності правового регулювання адміністративних договорів немає можливості виокремлювати їх як окреме джерело адміністративного права. Суди не можуть застосовувати адміністративні договори як нормативну підставу для прийняття відповідних рішень. Вони розглядаються загалом як індивідуальні акти і є предметом розгляду в адміністративних справах, а не нормативною підставою для ухвалення рішень судом.

5.1.3 Правовий звичай та його застосування в судочинстві України

Правовий звичай є одним із найдавніших джерел права, що характеризується як усталене правило поведінки, яке склалось унаслідок тривалого та багаторазового застосування, визнається та санкціонується державою як регулятор суспільних відносин. Звичаї можуть бути як в усній, так і в письмовій формі. Звичаєве право було характерне для ранніх держав, а в

період абсолютизму, як зазначає професор А. І. Єлістратов, звичаєве право було витіснено законом, що виражав необмежену волю монарха [95, с. 4]. Сьогодні звичаєве право характерне для держав традиційної правової системи (країни Африки), міжнародного права, а також може використовуватися в англосаксонському праві. В Україні правовий звичай може застосовуватись у приватноправових відносинах. Так, ст. 7 ЦК України визначає, що звичай, зокрема звичай ділового обороту, може регулювати цивільні відносини, якщо він не суперечить цивільному законодавству та договору. Важливим у вищевказаній статті є те, що звичаєм може визнаватися правило поведінки, що не закріплене актами цивільного законодавства. Це є логічним, адже в такому разі це правило поведінки об'єктивується в нормативно-правовому акті й перестає бути правовим звичаєм як окреме джерело права.

У науковій літературі деякі дослідники відносять правовий звичай до джерел адміністративного права. Так, О. Б. Чорномаз зазначає про допоміжний характер правового звичаю у врегулюванні публічно-правових відносин, який може бути використаний як джерело адміністративного права в «поодиноких випадках, передбачених законодавством» [522, с. 44–46]. Проте такий висновок зроблений на основі аналізу ст. 7 ЦК України, господарського процесуального й сімейного законодавства. Тому це не дозволяє зробити однозначний висновок, що правовий звичай є також джерелом і адміністративного права України.

С. М. Мойсак допускає можливість віднесення правового звичаю до джерел адміністративного права, який має «переважно допоміжний характер у регулюванні публічно-управлінських відносин» і «не може мати однакової юридичної сили з законом». На думку дослідника, при визначенні співвідношення акта управління і звичаю треба виходити з того, що «юридична сила звичаю буде залежати від органу влади, який його санкціонує, та від юридичної сили відповідного акта управління» [212, с. 15–16]. Таке твердження не позбавлене дискусійності, адже в такому разі правовий звичай прирівнюється з актом органу публічної адміністрації. Крім того, С. М. Мойсак

вказує на дві форми санкціонування державою звичаю: вказівка в законі про «можливе існування певного звичаю» й санкціонування законодавцем і судом [212, с. 9]. Однак у разі, якщо звичай закріплений у нормативно-правовому акті, то він уже втрачає форму правового звичаю, а застосовується як нормативний акт. Санкціонування ж судом у сучасних умовах звичаю без належної правової підстави також видається неможливим, як і його застосування в діяльності органів публічної адміністрації, що суперечитиме положенню ч. 2 ст. 19 Конституції України, що органи публічної адміністрації діють на підставі й у межах Конституції та законів України.

В. І. Курило прикладами правових звичаїв як джерел адміністративного права називає «норми новітніх нормативно-правових актів» щодо розвитку козацтва, наприклад, Національну програму відродження та розвитку Українського козацтва на 2002–2005 роки, схвалену Указом Президента від 15 листопада 2001 року щодо козацьких одностроїв, звань, символіки та відзнак [175, с. 31–32]. Хоча цей Указ і втратив чинність, проте й раніше він не міг бути належним прикладом правового звичаю в адміністративному праві. Варто погодитись із Н. А. Мазаракі, що ця Національна програма «не встановлює жодних вимог нормативного характеру» [191, с. 145–146]. Тож дискусійним є твердження професора В. І. Курила, що ця програма є нормативним актом, а якщо вона таким би й була, то її норми треба було б розглядати як нормативно-правовий акт, а не правовий звичай як окреме джерело права. Натомість приклад щодо козацьких одностроїв, звань, символіки та відзнак не є вдалим, адже не слід ототожнювати узвичаєння, звичаї, звички, традиції із правовим звичаєм, який санкціонувала держава й закріпила як загальнообов'язкове правило поведінки.

У Єдиному державному реєстрі судових рішень нам вдалося знайти приклад посилання суду на правовий звичай при розгляді адміністративної справи. Так, Вищий адміністративний суд України в ухвалі від 22 травня 2014 року встановив, що за наявності декількох законів, норми яких неоднаково регулюють суспільні відносини, для визначення закону, який підлягає

застосуванню у разі різного регулювання одного й того ж питання, використовується як правовий звичай таке правило, що спеціальний закон має переважну силу над загальним, а пізніше прийнятий акт скасовує попередній [495]. У цьому разі йдеться про колізійні принципи, які відомі ще з часів Стародавнього Риму: *lex specialis derogat generalis* (з лат. «спеціальний закон відміняє загальний закон») і *lex posterior derogat priori* (з лат. «пізніше ухвалений закон замінює попередній»). Ці колізійні принципи в літературі ще називають правовими аксіомами [460, с. 53], звичаями, що не зафіксовані у відповідних документах (правові аксіоми) [194], принципами права [133, с. 227] або формою вираження правової доктрини [214, с. 107]. У будь-якому разі, у цій справі ВАС України правильно послався на Рішення Конституційного Суду України від 3 жовтня 1997 р. № 4-зп у справі про набуття чинності Конституцією України, у якому міститься вказівка, що загальновизнаним є те, що із прийняттям нового акта, якщо інше не передбачено в цьому ж акті, то він автоматично скасовує однопредметний акт, що діяв раніше в часі [415]. Саме на рішення Конституційного Суду України варто посилатись як на джерело права. Посилання ВАС України в цій справі на правовий звичай не є виправданим, адже сьогодні немає правових підстав застосовувати правовий звичай як джерело права в публічно-правових відносинах. Тому в цьому разі звичай щодо застосування цих «правових аксіом» слід розглядати як джерело переконливого характеру, адже правом не передбачено обов'язку для судді застосовувати чи не застосовувати правовий звичай. Неодмінною рисою правового звичаю є санкціонування його державою. У той час як ст. 7 ЦК України санкціонувала звичаї ділового обороту, то в адміністративному праві відсутні подібні вказівки, натомість є вищезгадувана норма ст. 19 Конституції України. Крім того, ці правові аксіоми не можна розглядати як суто джерела адміністративного права, адже вони є загальнотеоретичними й адміністративних норм не містять.

Щодо дискусії про місце правового звичаю в системі джерел адміністративного права, то варто звернути увагу на позицію Ю. Панейка, яка

залишається актуальною й сьогодні. Український правознавець зазначає, що деякі автори відносять правовий звичай до допоміжних джерел у тих сферах, де немає або існує недостатнє правове регулювання суспільних відносин, а тому можна використовувати практику, звичаї створені адміністративними органами. Проте Ю. Панейко заперечує можливість використання правових звичаїв як джерел адміністративного права. Це зумовлено тим, що діяльність адміністративних органів не може заповнювати прогалини в праві. У тих сферах, де немає повноважень органів публічної адміністрації втручатись у сферу особистих та майнових прав громадян, там ці органи не можуть створювати правовий звичай і здійснювати таке втручання. Тому звичаєве право, на думку Ю. Панейка, не повинно визнаватися джерелом адміністративного права [219, с. 170–171].

Отже, з проведеного аналізу можемо зробити висновок, що правовий звичай як джерело адміністративного права не отримав свого поширення, відсутні правові підстави для його застосування в публічно-правових відносинах. Правовий звичай може враховуватися судом як джерело переконливого характеру, що має бути відображено у відповідному судовому рішенні. Регулювання діяльності органів публічної адміністрації правовими звичаями суперечить конституційному принципу, визначеному в ст. 19 Конституції України.

5.1.4 Застосування судами правової доктрини як переконливого джерела в адміністративному праві

Особливе місце в системі джерел права займає правова доктрина, тобто праці авторитетних та визнаних правознавців, їхні наукові погляди та тлумачення. Правова доктрина як джерело права не дістала визнання в правовій системі України, а застосовується насамперед у міжнародному праві, де відсутнє детальне регулювання суспільних відносин іншими джерелами права. Тому суд в Україні, вирішуючи справу, не може ухвалювати рішення

базуючись на наукових працях, статтях навіть визнаних науковців. Такі джерела можуть мати лише додаткове допоміжне значення щодо розуміння сутності існуючих джерел права.

Правова доктрина визначається характером правової культури суспільства та виступає як система ідей, наукових поглядів на право, сучасні напрями розвитку правової системи, що визнаються юридичною спільнотою, є концептуальною основою для нормотворчої, правозастосовної та правотлумачної діяльності [438, с. 72]. Л. В. Соцуро зазначає, що правова доктрина виражається в науковому (доктринальному) тлумаченні норм права [453, с. 53–57].

Водночас не варто ототожнювати правову доктрину та правову науку, не може кожна наукова праця розглядатись як правова доктрина. Тому погоджуємось із М. Є. Мочульською, яка стверджує, що «доктриною стають лише ті наукові твердження, які мають особливу наукову цінність та є загальноновизнаними в наукових колах» [215, с. 39].

С. В. Васильєв вказує, що в юридичній літературі склалися три позиції щодо місця правової доктрини в системі джерел права. Так, М. М. Коркунов, М. М. Марченко та інші заперечують можливість визнання юридичної доктрини як джерела права, оскільки держава не санкціонувала її обов'язковість. Представники другого напрямку наполягають, що доктрина може бути допоміжним джерелом права, що має на меті заповнити прогалини в праві, усунути його неясність. Так, Р. Давід називає правову доктрину непрямим джерелом права [82, с. 106]. Представники ж третього підходу визнають правову доктрину джерелом права насамперед у діяльності Міжнародного суду ООН та як підставу для прийняття окремої думки суддею, коли рішення не висловлює позицію всіх суддів [51, с. 71–73]. На думку І. В. Семеніхіна, правову доктрину треба розглядати як джерело права в широкому значенні як фактор, що впливає на формування й реалізацію норм права [438, с. 53–54].

Наша позиція щодо віднесення правової доктрини до системи джерел

адміністративного права частково поєднує перший та другий напрям наукових позицій щодо значення правової доктрини як джерела права. З одного боку, формально суд не може застосувати правову доктрину як джерело права й посилається на неї як підставу та обґрунтування свого прийнятого рішення. Водночас ніхто не може заборонити судді використовувати правову доктрину як додатковий інформативний засіб із метою кращого розуміння сутності правової норми, думки авторитетних та визнаних правознавців.

Окремо необхідно згадати про акти Конституційного Суду України, у яких він деколи звертається до правової доктрини, здійснюючи тлумачення Конституції України. У такому разі це є досить обґрунтованим, оскільки дозволяє краще зрозуміти «дух» Конституції України. Водночас Конституційний Суд безпосередньо посилається на позиції науковців, які підкріплюють відповідну позицію Суду. Наприклад, у Рішенні від 26 травня 2015 р. суд посилається на позиції науковців провідних вищих навчальних закладів у сфері права [428]. Ці висновки стали частиною матеріалів справи і вплинули на прийняття відповідного рішення Конституційним Судом України.

Проведений нами аналіз судової практики дозволив виявити чимало випадків застосування судами правової доктрини при вирішенні адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення. Так, у справі за позовом ОСОБА_4 до Державної міграційної служби України, третя особа – Головне управління Державної міграційної служби України в Харківській області про скасування рішення та зобов'язання вчинити певні дії за касаційною скаргою ОСОБА_4 на постанову Харківського окружного адміністративного суду від 14 грудня 2016 року та ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 06 лютого 2017 року Вищий адміністративний суд України, як суд касаційної інстанції на той час, поряд з актами послався на п. 45 та п. 66 Керівництва з процедур і критеріїв із визначення статусу біженця Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців, де передбачено, що особа, яка клопоче щодо отримання статусу біженця, повинна вказати переконливу причину, що вона особисто

побоюється стати жертвою переслідування [497]. Однак як зазначається в цих Керівництвах, вони призначені як «посібники для урядових відомств, суддів, практикуючих спеціалістів», а також співробітників Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців, що застосовують у своїй роботі визначення терміна «біженець» [434, с. 8]. Звідси вважаємо недоречно застосовувати при розгляді та вирішенні справ ці Керівництва як джерела права, які є продуктом науково-практичної діяльності Управління Верховного комісаріату ООН у справах біженців щодо роз'яснення та тлумачення положень Конвенції про статус біженців 1951 року та Протоколу щодо статусу біженців 1967 року. Вважаємо, що вищевказані Керівництва треба розглядати саме як правову доктрину у сфері адміністративного права, що має важливе значення для правильного розуміння положення міжнародних правових інструментів у сфері надання статусу біженця та є загальновідомою та поширеною в застосуванні, але не як джерело права.

Цікавим є також використання в практиці судів науково-практичних коментарів до нормативно-правових актів. Наприклад, у постанові судді Волноваського районного суду Донецької області від 11 березня 2015 р. вказується: «Відповідно ст. 173 КУпАП (далі Кодекс) дрібне хуліганство, тобто нецензурна лайка в громадських містах та інші події (до яких згідно науково-практичного коментаря до КУпАП відноситься справляння природних потреб у громадських місцях) що порушують громадський порядок та спокій громадян» [318]. При цьому посилання на «науково практичний коментар до КУпАП» є необґрунтованим у судовому рішенні, адже коментар до кодексу не є джерелом права, не розширює й не доповнює правове регулювання. При цьому навіть не вказується автора чи авторів і рік видання цього коментаря, адже немає єдиного загальновизнаного коментаря до КУпАП. Це зумовлює, на нашу думку, необхідність чіткого розмежування в судовому рішенні посилання на джерела права, а також на інші джерела переконливого характеру, що не можуть бути нормативною підставою для прийняття рішення, а лише мають додаткове інформаційне значення і взагалі в судовому рішенні можуть не наводитись. Це

не є єдиним прикладом судового правозастосування коментаря до кодексу, адже посилення на коментар до КУпАП зустрічається в багатьох судових рішеннях у справах про адміністративні правопорушення. Так, у постанові судді Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 26 лютого 2018 р. зазначено, що «із коментаря до ст.38 КУпАП вбачається...» [325]. У постанові судді Хортицького районного суду м. Запоріжжя від 10 квітня 2018 р. суддя посиляється на «коментар до вказаної статті» [326], хоча знову ж незрозуміло, що це за коментар і чому він є правовою підставою ухваленого судового рішення.

Натомість у постанові Сіверського районного суду Чернігівської області від 17 червня 2009 р. суд правильно вказав, що «суд критично відноситься до посилань відповідача у своєму запереченні на коментар до ПДР України, адже самими авторами коментаря зазначено, що книга може використовуватись у якості посібника для поглибленого вивчення ПДР» [311]. Водночас коментар до Правил дорожнього руху не може бути правовою підставою для прийняття відповідного рішення не лише тому, що в самому коментарі зазначено, що він є посібником для вивчення ПДР, оскільки правова доктрина не визнається джерелом адміністративного права в Україні. Суд, безумовно, може при вирішенні справи знайомитись із думкою науковців, авторів наукового коментаря, але не посилатися на нього поряд із нормами кодексу як на джерело права.

Цікавою з погляду використання в судовому рішенні правової доктрини є постанова судді Попаснянського районного суду Луганської області від 5 квітня 2017 р. У цій постанові в справі про адміністративне правопорушення суд звертається до слів судді Верховного Суду США С. Брайера, які викладено в окремій думці до рішення в справі «Petrella v. Metrogoldwyn-Mayer, Inc., et al.». Так, суддя Верховного Суду США зауважує, що правові доктрини дозволяють судам уникати несправедливості, коли б норми права застосовувалися суворо в кожному випадку, незалежно від обставин справи. Він також посиляється на слова Аристотеля, який стверджував, що природа

справедливості «полягає у виправленні закону, коли він є дефектним через свою універсальність» [324]. Це дозволило судді дійти неоднозначного висновку про можливість застосування адміністративного стягнення меншого, ніж це передбачено у відповідній статті КУпАП, хоча цей кодекс не передбачає можливості застосування більш м'якого покарання, ніж передбачено законом. Тож суддя зазначив про необхідність накладення більш м'якого адміністративного стягнення, ніж передбачено у ч. 1 ст. 164 КУпАП, а саме штраф у розмірі 170 гривень із конфіскацією вилучених тютюнових виробів. Посилання на окрему думку судді Верховного суду США та Аристотеля «збачає» вищевказане судове рішення, однак у такому разі треба розмежовувати посилання на правову доктрину та джерела права, на підставі яких суд ухвалює рішення. Так само це зумовлює необхідність кращого структурування судового рішення. Крім того, у вищевказаному випадку доречним було б посилання на практику ЄСПЛ, що обґрунтовує кримінальний характер деяких справ про адміністративні правопорушення, що повністю підпадають під гарантії ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (п. п. 21–22 рішення в справі «Надточій проти України», п. 33 рішення в справі «Гурепка проти України»). Це б дозволило застосувати ст. 69 Кримінального кодексу України щодо призначення покарання більш м'якого, ніж передбачено законом.

Значення правової доктрини в правозастосуванні полягає не у формальному застосуванні її як джерела адміністративного права та посилання на неї, а використання роз'яснень, тлумачень правових норм, здійснених визнаними авторитетними правознавцями, що допомагає краще зрозуміти їх сутність для правильного вирішення справи. Відповідно національний суд не повинен посилатися на правову доктрину як на джерело права, застосовувати її поряд з іншими джерелами, що може поставити її в ряд із нормативними актами та іншими джерелами права. Він може використовувати її як додаткову аргументацію судового рішення, при тлумаченні ним відповідних норм права. Водночас значення правової доктрини повинно бути визначальним насамперед

у процесі нормотворення, адже зрозумілі й чіткі норми права будуть усувати необхідність додаткового звернення до правової доктрини в процесі правозастосування.

Включення правової доктрини до системи джерел адміністративного права України не буде вірним, виходячи з того підходу та розуміння, яке запропоновано нами в межах цього дослідження. Адже якщо джерелом права виступають акти, у яких об'єктивується норма права, або які впливають на її чинність, то згідно з цим підходом включати до джерел адміністративного права юридичну доктрину буде неправильно. Водночас ми не можемо не визнавати допоміжну й додаткову роль, яку відіграє правова доктрина у якості джерела переконливого характеру, що може враховуватися судом при ухваленні відповідного рішення. З огляду на це доцільно, на нашу думку, розмежовувати в рішенні посилання на джерела права та джерела переконливого характеру.

5.1.5 Застосування актів «м'якого права» та інших джерел переконливого характеру в судочинстві України

Акти «м'якого права» є порівняно новим елементом у системі джерел права. Норми «м'якого права» мають переважно політичний характер і спочатку розглядатись як складова джерел міжнародного права. «М'яке право» (з англ. *soft law*) виконує важливу допоміжну роль «у становленні або визначенні юридичної обов'язковості звичаєвих та підготуванню й розробленню договірних міжнародно-правових норм» [17, с. 68]. До них відносять акти, які супроводжують переговорний процес, процес підписання нормативних договорів, а також акти, що закріплюють форми типізації угод та їх тлумачення тощо. Їх різновидами є: комюніке, меморандуми, декларації, протоколи, зокрема протоколи про наміри, резолюції, рекомендації, консультативні висновки тощо [108, с. 168]. Застосування актів «м'якого права» знаходить своє відображення й у внутрішньодержавній діяльності, у

судовому правозастосуванні. Водночас оскільки «м'яке право» не відноситься до джерел права, то й застосовувати його як джерело є добровільною справою відповідного суб'єкта, що не створює жодних правових наслідків. Це дало змогу нам віднести акти «м'якого права» до джерел переконливого характеру, що можуть застосовувати суди.

Застосування інституційних та рекомендаційних норм, що містяться в документах міжнародних міжурядових організацій як джерел адміністративного права, обґрунтовується й у навчальній літературі з адміністративного права. Водночас наголошується на тому, що ці акти мають юридичну силу, «незважаючи на свій рекомендаційний, необов'язковий характер» [205, с. 96]; [523]. Їхня роль полягає в підготовці та розробленні міжнародних договорів та внутрішньодержавних нормативних актів. Однак із цим твердженням важко погодитись, розглядаючи джерела права із формально-юридичної точки зору. На нашу думку, джерело права не може бути рекомендаційним актом, а значення, яке відіграють акти «м'якого права» щодо формування класичних джерел права, не дозволяє віднести їх до системи джерел адміністративного права.

Це положення стосується й Загальної декларації прав людини, що була прийнята Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. Ця Декларація є каталогом прав людини, що має визначальне значення для всіх правових систем світу та стала передумовою прийняття величезної кількості джерел права. Водночас Загальна декларація за юридичною силою не відноситься до міжнародних договорів чи інших формалізованих джерел права. Ця Декларація як і інші акти Генеральної Асамблеї та інших органів ООН виражають спільну позицію держав-членів ООН, проте містять положення рекомендаційного характеру. Винятком є Статут ООН, що має статус міжнародного договору.

Попри це в науковій літературі трапляються суперечливі твердження, що Загальна декларація прав людини є джерелом права. Так, І. М. Алмаші, посилаючись на О. Ф. Фрицького та інших науковців, обґрунтовує правову природу Загальної декларації як міжнародного договору, згоду на

обов'язковість якого надано Верховною Радою України, що виступає частиною національного законодавства [19, с. 13–14]. Проте незрозуміло з яких підстав Загальна декларація віднесена до міжнародних договорів. Не називає її автор цієї статті закон, яким вона ратифікована, оскільки його немає як такого. Звідси і приналежність до джерел права Загальної декларації як міжнародного договору виглядає сумнівною.

Поряд із цим у вітчизняному судочинстві поширеною є практика посилення на Загальну декларацію прав людини як на джерело права. Наприклад, Богородчанський районний суд Івано-Франківської області в постанові від 7 лютого 2010 р. обґрунтовує своє рішення із посиленням на ст. 21 Загальної декларації прав людини, ст. 38 Конституції України, відповідно до яких громадянам гарантується право вільно обирати та бути обраними до органів державної влади [319]. Показово, що суд зазначив Загальну декларацію перед Конституцією України. У постанові судді Веселівського районного суду Запорізької області від 2 березня 2017 року суддя задовольнив заяву про відвід судді «керуючись ст. 10 Загальної декларації прав людини, пунктом 1 статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» [317]. Вважаємо таку практику не обґрунтованою, адже джерелом права в останньому випадку могла бути Європейська конвенція, але не Загальна декларація прав людини. Остання могла б бути джерелом переконливого характеру, але не підставою для прийняття судового рішення.

Не буде джерелом права й рішення Суду ООН, які відповідно до ст. 59 Статуту Міжнародного Суду є обов'язковими винятково для сторін, що беруть участь у відповідній справі й у межах цієї справи.

Важливе значення як джерела переконливого характеру мають і акти «м'якого права» регіональних європейських міждержавних інституцій. До них необхідно віднести органи Ради Європи, Європейського Союзу, Організації з безпеки та співробітництва в Європі. У третьому розділі дисертаційного дослідження вже розглядалися європейські та міжнародні джерела права, що мають загальнообов'язковий характер і відповідно статус міжнародного

договору України. Натомість усі інші документи, що мають рекомендаційний характер, слід віднести до актів «м'якого права».

Серед актів інституцій Ради Європи насамперед необхідно виділити рекомендації та резолюції Комітету міністрів Ради Європи, рекомендації Парламентської (Консультативної) асамблеї Ради Європи, висновки Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії) та інших. Найважливіше значення серед актів цих органів належить рекомендаціям та резолюціям Комітету міністрів Ради Європи. Відзначається, що резолюції та рекомендації Комітету міністрів, хоча й не мають формально обов'язкового характеру, але за сучасними тенденціями розвитку права Ради Європи можуть розглядатися як авторитетні тлумачення положень конвенцій і хартій Ради Європи [1, с. 156]. Водночас неабияка кількість актів Комітету міністрів безпосередньо стосується галузі адміністративного права. Наприклад, Резолюція (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р.; Рекомендація R (80)2 державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 р.; Рекомендація Rec (2003)16 державам-членам щодо виконання рішень адміністративних і судових органів у галузі адміністративного права від 9 вересня 2003 р.; Резолюція (77)31 державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 р.; Рекомендація Rec (2001)9 державам-членам щодо альтернативних методів урегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05 вересня 2001 р. тощо.

Застосування рекомендацій Комітету міністрів Ради Європи має місце й у судовій правозастосовній практиці. Наприклад, Хмельницький окружний адміністративний суд у рішенні від 18 березня 2018 р. застосував Рекомендацію № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, прийняту Комітетом міністрів Ради Європи від 11 березня 1980 р., для з'ясування сутності терміна «дискреційні повноваження», під якими розуміють такі повноваження, які залишають державному органу чи його

посадовій особі свободу розсуду після з'ясування всіх обставин, що мають значення для прийняття рішення [432]. У зв'язку з тим, що чинне законодавство України не містить визначення терміна «дискреційне повноваження», то застосування цієї Рекомендації мало важливе значення для з'ясування його сутності та правильного вирішення судової справи.

Крім актів «м'якого права», до джерел переконливого характеру треба віднести й інші регулятори, що відіграють допоміжну роль у судовому правозастосуванні. До них віднесемо акти всеукраїнського референдуму. У науковій літературі існує думка, що акти всеукраїнського референдуму мають ту ж юридичну силу, що й сама Конституція України, Акт проголошення незалежності України, та Декларація про державний суверенітет України [254, с. 200–202]. Вважаємо цю позицію дискусійною, що не підкріплена жодною правовою нормою. Адже правова природа таких актів не є чітко визначеною й потребує «прийняття нового закону України про всеукраїнський референдум, який би чітко та однозначно урегулював юридичну природу джерел конституційного права, які є продуктом всеукраїнського референдуму» [519, с. 121]. Ця теза є актуальною й сьогодні в умовах відсутності спеціального закону в цій сфері, адже Закон «Про всеукраїнський референдум» (2012 р.) визнаний Рішенням Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 року неконституційним і таким, що втратив свою чинність. Водночас вищевказане Рішення Конституційного Суду України дозволяє визначити позицію Суду щодо природи актів всеукраїнського референдуму. Так, у п. 20 Суд вказує, що народ має «суверенну прерогативу» щодо здійснення установчої влади, а також перебуває в межах, визначених Конституцією України, щодо порядку її здійснення. У п. 21 Рішення зазначається, що Конституція України, як результат здійснення установчої влади народом, визначає процедурні межі для здійснення влади народом у тому числі через встановлення порядку внесення змін до неї [422]. Отже, народ України хоча й є джерелом влади, проте може змінювати Конституцію лише в спосіб передбачений Конституцією України, що абсолютизує значення Конституції України як основного джерела права в

Україні.

Важливе значення в процесі реформування публічної адміністрації займають різноманітні концепції, стратегії, інші документи стратегічного характеру, що окреслюють сучасні проблеми у відповідній сфері і пропонують заходи, які необхідно здійснити. Здебільшого такі документи затверджуються ненормативними актами й мають стратегічне, планове значення. Натомість професор В. І. Курило до системи джерел адміністративного права включає адміністративно-правові концепції й доктрини, які деталізують принципи адміністративного права і є «зачатком правової норми» [175, с. 31]. Передумовами прийняття правових норм можуть бути й норми моралі, релігійні норми, звернення громадян, електронні петиції, які при цьому не відносяться до джерел права. Щодо адміністративно-правових концепцій, прикладами яких можемо назвати Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, Стратегію реформування державного управління України на 2016–2020 роки, схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р тощо, то вони не можуть виступати нормативними актами чи іншими самостійними джерелами права. Ці документи визначають коло проблем у сферах, що потребують реформування, вказують шляхи і способи розв'язання проблем та заходи, які необхідно для цього зробити. Безумовно, вони зобов'язують відповідні органи держави до здійснення тих чи інших заходів, створюють часові межі, проте не можуть вважатися загальнообов'язковими й такими, що містять норми адміністративного права.

До групи джерел переконливого характеру, що не містять норм адміністративного права, можемо віднести й ненормативні акти органів державної влади та місцевого самоврядування з організаційно-розпорядчих питань, що не є індивідуальними актами, наприклад, Указ Президента України від 11 квітня 2018 року № 99/2018 «Про відзначення 27-ї річниці незалежності України». Ці плани заходів до нормативних актів віднести ми не можемо й

норм адміністративного права вони не містять.

Значення джерел переконливого характеру набуває також природне право, загальні принципи права, які не отримали позитивного закріплення в нормах об'єктивного права, як і норми моралі, етики, релігійні норми.

Цікавим у цьому контексті є Рішення Конституційного Суду України, у якому він виклав своє розуміння принципу верховенства права. Так, у п. 4.2. цього Рішення зазначається, що право не обмежується лише законодавством, але і включає інші соціальні регулятори (норми моралі, традиції, звичаї, які «легітимовані суспільством» і зумовлені його культурним рівнем розвитку [420]. Не виключають можливості існування як неформалізованих джерел адміністративного права норм моралі, традицій і звичаїв професор Р. С. Мельник та професор В. М. Бевзенко [205, с. 103–104]. Проте, на нашу думку, ці регулятори суспільних відносин доцільно розглядати як джерела переконливого характеру, які суд може лише додатково й опосередковано застосовувати при розгляді і вирішенні судової справи.

Щодо місця та значення судової практики, узагальнення судової практики, інформаційних листів судів, роз'яснень у системі джерел адміністративного права, то ці питання були розглянуті в четвертому розділі дисертаційного дослідження, хоча й також відносяться до джерел переконливого характеру.

Отже, джерела переконливого характеру можемо охарактеризувати як допоміжні, інформативні джерела, що відіграють допоміжну роль у процесі правозастосування. У зв'язку із тим, що приписи в цих джерелах не містять адміністративно-правових норм, не спрямовані на їх конкретизацію, не впливають на їхню чинність, то й відносити їх до джерел адміністративного права, на нашу думку, підстав немає. Натомість їх рекомендаційний характер також відіграє важливе значення в судовому правозастосуванні, дозволяє краще зрозуміти сутність основних джерел права, передумови їх прийняття та виявити проблеми їх застосування.

5.2 Обґрунтування моделі системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення

У процесі судового застосування судді мають обрати релевантні джерела права, що врегульовують відповідні суспільні відносини. Водночас вони мають, насамперед, враховувати юридичну силу відповідного джерела. Якщо щодо нормативних актів та міжнародних договорів, ратифікованими Україною, загалом не виникає проблем щодо визначення співвідношення за їх юридичною силою, то складніше виглядає ситуація з іншими джерелами права. Невизначеним залишається місце практики ЄСПЛ, рішень і висновків Конституційного Суду України, актів судів загальної юрисдикції в системі джерел адміністративного права, їх взаємозв'язок між собою та співвідношення з нормативними актами та міжнародними договорами України. Відсутність спеціального законодавчого акта, який би врегулював ці питання створює певні складнощі в процесі судового правозастосування, що потребує детального дослідження з метою формування єдиної моделі системи всіх джерел, які застосовує суд при розгляді та вирішенні адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення.

Як зазначає суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду В. В. Ільков, вирішення правового спору із застосуванням лише одного нормативного акту без врахування правових позицій, судової практики часто призводить до помилкової оцінки фактичних обставин справи, що має наслідком прийняття незаконного чи неправосудного судового рішення [120, с. 357]. Цілком поділяємо висловлену позицію, адже кожне судове рішення, що ухвалюється судом, має відповідно до ст. 242 КАС України «ґрунтуватися на засадах верховенства права, бути законним і обґрунтованим». Законність означає ухвалення судового рішення відповідно до норм матеріального права із дотриманням норм процесуального права. Це так само може бути забезпечене застосуванням джерел права у відповідних правовідносинах. Вузьке

трактування принципу верховенства права, та обмежене застосування джерел права призводить до ухвалення «дефектних» судових рішень. Натомість використання судами міжнародних договорів, практики ЄСПЛ суттєво підвищує якість прийнятих судових рішень, наближує до міжнародних стандартів захисту прав людини.

Теоретичне осмислення джерел адміністративного права без розуміння особливостей їх практичного застосування є вузьким та обмеженим. Так само визначення єдиним джерелом права в Україні нормативно-правових актів звужує та обмежує застосування інших джерел права, що може мати наслідком «дефектність» судового рішення. Отже, важливо дослідити взаємозв'язок та взаємовплив джерел адміністративного права, похідних джерел адміністративного права та джерел переконливого характеру між собою, що має важливе теоретичне і практичне значення для судового правозастосування.

Конституція України має найвищу юридичну силу, що визначає її пріоритет над усіма іншими джерелами адміністративного права. Конституція визначає загальні засади державного та конституційного ладу України. Положення Конституції, як вказувалось у підрозділі 2.1. дисертації, визначають основу правового регулювання всіх галузей права, у тому числі й адміністративного. Положення Конституції деталізуються та розкриваються в законах та інших нормативно-правових актах. Правову природу Конституції України визначено у її положеннях, так ч. 2 ст. 8 Конституції вказує, що вона має найвищу юридичну силу, а «закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України й повинні їй відповідати» [166]. Водночас, як уже згадувалось, Конституція має пріоритет над усіма іншими джерелами права, зокрема й міжнародними договорами України, актами ухваленими в результаті всеукраїнського референдуму тощо. Також варто погодитись із Н. Ю. Задиракою, що правові позиції рішень ЄСПЛ, які суперечать положенням Конституції України, не можуть бути прийнятними та застосовуватися на практиці [110, с. 236–237]. Норми Конституції мають пряму дію й мають застосовуватися судами безпосередньо при розгляді та вирішенні

судової справи.

Акти Конституційного Суду України займають особливе місце в системі джерел адміністративного права, однак це питання не є нормативно визначеним, а тому залишається місце для наукових дискусій. Н. В. Вітрук вважає, що рішення Конституційного Суду містять спеціальні правові норми, юридична сила яких дорівнює силі самої Конституції [60, с. 73]. Проте це твердження не є безспірним, адже саме Конституція є основою для діяльності Конституційного Суду. Водночас він не може впливати на Конституцію, на її приписи, не може її змінювати чи скасовувати, а тому його рішення за юридичною силою не можуть дорівнювати Основному Закону.

Акти Конституційного Суду України, на думку Т. О. Цимбалістого, стоять вище за закони, оскільки вони можуть бути скасованими Конституційним Судом. Дослідник пропонує таку ієрархію правових актів: Конституція, акти Конституційного Суду, закони та підзаконні акти [518, с. 60]. Проте цей «узагальнений» підхід не позбавлений дискусійності. Так, акти Конституційного Суду це поняття, що об'єднує не лише рішення і висновки, але й ухвали, забезпечувальні накази й постанови Суду. Водночас останні три різновиди актів Суду навряд чи можна поставити вище закону, оскільки вони не впливають жодним чином на його юридичну силу. У підрозділі 4.3. дисертації нами зроблено висновок, що не всі акти Конституційного Суду України можна віднести до джерел права. Крім того, на нашу думку, не зовсім вірно об'єднувати акти Конституційного Суду та нормативно-правові акти чи міжнародні договори України, розміщуючи їх ієрархічно за їх юридичною силою. Конституційний Суд не має на меті здійснювати регулювання суспільних відносин, він лише усуває недоліки у відповідній сфері, а його акти мають похідний характер від Конституції України.

Водночас існує позиція, що «акти Конституційного Суду мають у багатьох випадках силу закону» [147, с. 48]. На нашу думку, це стосується лише тих випадків, коли Конституційний Суд визнає неконституційним закон повністю чи окремі його положення. Такою ж є правова природа актів

Конституційного Суду Німеччини. Так, ч. 2 ст. 94 Основного Закону ФРН регламентує, що федеральний закон визначає у яких випадках рішення Федерального Конституційного Суду матимуть силу закону [565]. У параграфі 31 Закону «Про Федеральний конституційний суд» від 12 березня 1951 року зазначено, що у випадках встановлених законом рішення Федерального конституційного суду має силу закону. Це стосується й питань щодо відповідності чи невідповідності закону Основному Закону ФРН або визнання його недійсним. У цьому разі Федеральне міністерство юстиції зобов'язане опублікувати рішення у «Федеральному віснику законів» [243, с. 238]. Отже, такі рішення Конституційного Суду прирівнюватимуться за юридичною силою до федеральних законів, що є цілком логічним, адже цим рішенням Конституційний Суд впливає на положення існуючого закону.

Іншою є ситуація, коли Конституційний Суд України здійснює офіційне тлумачення Конституції України, адже в такому разі надання інтерпретаційним актам сили закону буде спірним, оскільки в процесі тлумачення Конституційним Судом конкретизуються положення власне Конституції, а не законів. Крім того, маючи силу закону, рішення Конституційного Суду не може замінюватись іншими законами, ухваленими пізніше, за загальними правилами чинності нормативних актів.

Отже, можемо зробити висновок про унікальність та особливе значення актів Конституційного Суду як похідного від Конституції України джерела адміністративного права (*див. додаток Е*).

Наступним питанням, що необхідно дослідити, є проблема співвідношення джерел міжнародного та національного права, яка є не менш складною, ніж співвідношення актів внутрішньодержавного права.

Держави по-різному визначають питання співвідношення норм національного права та міжнародних договорів. Міжнародні договори, ратифіковані Сеймом Литовської Республіки, виступають складовою правової системи Литовської Республіки як визначено в ст. 139 її Конституції [165]. У деяких державах закріплено пріоритет міжнародних договорів щодо

національного законодавства в разі виникнення розбіжностей між ними. Зокрема, це конституції Французької Республіки (ст. 55), Чеської Республіки (ст. 10), Республіки Польща (ст. 91), Республіки Грузія (ст. 6), Республіки Казахстан (ст. 4), Республіки Болгарія (ст. 5), Російської Федерації (ст. 15), Словацької Республіки (ст. 17) [186, с. 237] та ін. Аналогічну норму знаходимо в ст. 141 Конституції Республіки Хорватія, у якій зазначається також, що міжнародні договори мають примат над внутрішнім правом [561]. В інших державах встановлюється пріоритет норм Конституції. Наприклад, ч. 1 ст. 96 Конституції Іспанії 1978 року визначає, що міжнародні договори, укладені відповідно до встановлених вимог, стають, після їх публікації в Іспанії, складовою частиною внутрішнього законодавства. А ч. 1 ст. 95 цієї Конституції вказує, що укладення міжнародного договору, який містить положення, що суперечать Конституції, потребує попереднього перегляду Конституції [118].

Конституція України, як уже зазначалось, у статті 9 визначає неможливість укладення міжнародних договорів, які суперечать Основному Закону. Цим пояснюється пріоритет Конституції України над міжнародними договорами.

Водночас Основний Закон не дає відповіді на інші важливі питання, як-от: співвідношення міжнародних договорів, які стали частиною законодавства, та інших законів, а також правову природу інших міжнародних договорів, які не потребують ратифікації Верховною Радою України (міжурядові, міжвідомчі договори).

Як зазначає М. Козюбра, Верховна Рада України свідомо не включила в Конституцію України положення про примат норм міжнародних договорів над нормами національного законодавства, оскільки така норма містилася в проекті, але була вилучена з фінального тексту Конституції [146, с. 19].

Співвідношення приписів міжнародного договору й законів України є важливим питанням, що дослідження якого є необхідним для правильного застосування їх положень. Внаслідок ратифікації, яка здійснюється шляхом надання згоди Верховною Радою України у формі закону, міжнародний договір

стає частиною національного законодавства. Водночас необхідно з'ясувати як співвідносяться ці складові «законодавства» і яку норму слід застосовувати при дублюванні ними регулювання суспільних відносин та існування правових колізій. Відповідь на це питання закладено у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», де зазначено, що у випадку «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» [360]. Отже, визнавши примат міжнародних договорів над національним законодавством, крім Конституції України, законодавець зобов'язує до застосування норм міжнародного договору, який набрав у відповідному порядку чинність для України.

Водночас деякі науковці наголошують на необхідності закріплення положення щодо пріоритетності міжнародних договорів на рівні Конституції України, а не закону [107, с. 77]. Погоджуємось із такою пропозицією, адже виглядає абсурдним те, що звичайний закон визначає пріоритетність міжнародного договору над іншими такими ж законами. Попри це вважаємо, що це не є нагальною потребою й не призводить до серйозних складнощів у правозастосуванні. Крім закону, пріоритетність міжнародних джерел права визначається і процесуальними кодексами, зокрема ст. 7 КАС України, а також ст. 27 Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Не варто також забувати про Декларацію про державний суверенітет України, у розділі X якої проголошено пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права. Декларація хоча й була ухвалена до Конституції України, проте формально залишається чинною.

Важливо також звернути увагу на ст. 7 КАС України, що визначає джерела права, які застосовуються судом. Так, у частині п'ятій цієї статті визначається пріоритет міжнародного договору, якщо в ньому встановлено інші правила, ніж ті, що містяться в законі. Водночас у ст. 2 КУпАП 1984 р. «Законодавство України про адміністративні правопорушення» визначено, що

воно складається із цього Кодексу та інших законів України. Проте жодної згадки про міжнародні договори там немає. Вочевидь це не може означати неможливість застосування Європейської конвенції 1950 р. або інших міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою України, але зумовлює необхідність додаткового посилання на норми інших законодавчих актів України. Вважаємо, що така ситуація є неприпустимою, а ст. 2 КУпАП не відповідає ст. 9 Конституції України. Отже, необхідно внести зміни й доповнення до ст. 2 КУпАП, передбачивши, що законодавство України про адміністративні правопорушення складається із цього Кодексу, законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

О. М. Ордіна, визначаючи місце міжнародного договору в ієрархії джерел національного права, вказує на те, що в правовій доктрині Російської Федерації переважає ідея вищої сили Конституції РФ в ієрархії нормативно-правових актів і визнання основним джерелом права нормативно-правових актів. Водночас дослідниця зазначає, що юридична сила міжнародних договорів рівноцінна силі конституційних норм, що проявляється у їх верховенстві над законодавством, крім Конституції РФ, яка визначає пріоритет норм міжнародного права лише при виникненні колізій [239, с. 142]. Це твердження не позбавлене дискусійності щодо пріоритету норм міжнародного права над законодавством, оскільки після надання їм загальної обов'язковості норми міжнародного права стають частиною національного законодавства.

Поряд із цим невирішеним є питання співвідношення законів та міжнародних договорів у тих випадках, коли немає жодних розбіжностей, колізій. О. В. Константий вважає, що з огляду на пріоритетність норм міжнародного права над національним вони мають перевагу, розміщуючи міжнародні договори за їх юридичною силою між Конституцією та законами України [162, с. 66]. Проте існують і протилежні думки. Так у п. 6 постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13 зазначено: «Слід визнати

правильною практику тих судів, які за наявності аналогічних норм національного законодавства, що регулюють спірні правовідносини, при вирішенні справ по суті застосовують не норми міжнародного договору України, а національне законодавство. Водночас не є зайвим посилення на наявність аналогічних норм міжнародного права» [355]. Така «традиція», мабуть, походить від висновків, що містяться в постанові Пленуму Верховного Суду України «Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя» від 1 листопада 1996 р. № 9, у якій зазначається, що виходячи з положення ст. 9 Конституції України про те, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України, суд не може застосувати закон, який регулює правовідносини, що розглядаються, інакше як міжнародний договір [354].

Однак як вірно зазначає Д. Терлецький, разом із цим «Пленум Верховного Суду України фактично встановив ще одну, певно, найбільш принципову умову застосування міжнародних договорів у національному правовому просторі – наявність колізії у формі суперечності. Така запропонована модель: «встановлення суперечності – застосування міжнародних договорів» – не дозволяє повною мірою реалізувати їх регулятивний потенціал та за будь-яких умов не сприяє сприйняттю міжнародних договорів як складової національного законодавства України» [475, с. 87]. Погоджуємось із позицією Д. Терлецького, адже за пріоритетності норм міжнародних договорів над іншими актами національного законодавства, не зрозуміло чому слід застосовувати саме акти національної правотворчості за відсутності правових колізій. Крім того, міжнародні договори стають частиною національного права й надання в судовому правозастосуванні переваги і пріоритету нормам внутрішнього права в такому випадку є необґрунтованим.

Незважаючи на це, у п. 14 цієї ж постанови Пленуму зазначається, що суди при здійсненні правосуддя можуть застосовувати норми міжнародних договорів безпосередньо як частину законодавства України, якщо вжиття

відповідних заходів належить до компетенції суду або якщо вони сформульовані в міжнародному договорі як норми прямої дії. Як норми прямої дії підлягають застосуванню судом, зокрема, норми міжнародних договорів України, які закріплюють права людини та основоположні свободи [355]. Як зазначає Н. Б. Галецька, «за характером дія міжнародного договору в національних правових системах може бути прямою та непрямую залежно від можливості суб'єктів національного права застосовувати норму міжнародного договору безпосередньо. Лише незначна частина європейських держав передбачає пряму дію на конституційному рівні (Албанія, Казахстан, Ліхтенштейн, Португалія, Сербія, Словенія). У деяких державах визначення можливості забезпечення прямої дії нормам міжнародного договору віднесено до відання національних судів (Польща)» [65, с. 173]. Варто зауважити, що Закон України «Про міжнародні договори України» нічого не вказує про пряму дію міжнародних договорів, адже вони потребують імплементації в національне законодавство України, щоби стати його частиною. Тому вищевказані в постанові критерії для безпосереднього (прямого) застосування є оціночними й підлягають вирішенню судами в кожному конкретному випадку.

Відповідь на питання можливого застосування міжнародних договорів, що не суперечать національному законодавству дає нова редакція (2017 р.) КАС України, у ч. 1 ст. 7 якого зазначено, що суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Отже, міжнародні договори, ратифіковані парламентом України, застосовуються паралельно із Конституцією та законами України незалежно від того чи існує суперечність із нормою закону.

КАС України врегульовує порядок застосування міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, проте, як було встановлено в підрозділі 3.1 дисертації, за суб'єктами прийняття міжнародні договори поділяються на договори, що укладаються від імені України Президентом України, міжурядові та міжвідомчі договори. Звідси проблемним питанням є

визначення їх правової природи та місця в системі джерел права. Варто підкреслити, що ч. 1 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» до законодавства України включає лише міжнародні договори, що ратифіковані Верховною Радою України. Щодо інших міжурядових і міжвідомчих договорів, то їх віднесення до законодавства прямо не врегульовано.

Для вирішення цього питання треба виходити з того, що такі договори «затверджені у формі указу Президента України або постанови Кабінету Міністрів України, є частиною національного законодавства України» [355]. Це впливає із ч. 1 ст. 3, ст. 12, ст. 13, ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України», а також підпункту б п. 1 ст. 2 Віденської конвенції про право міжнародних договорів, де вказується про інші способи надання обов'язковості міжнародному договору, ніж ратифікація. До них відноситься також «підписання», «прийняття», «затвердження» та «приєднання». Цими способами держава виражає свою згоду на загальнообов'язковість відповідного міжнародного договору. Хоча існують і протилежні думки, наприклад, В. Ф. Погорілко зазначає, що «міжнародні договори України, що укладаються центральними органами державної влади, не підлягають ратифікації з боку Верховної Ради України, а відтак – не є частиною національного права» [252, с. 258]. Така ж думка висловлена в науково-практичному коментарі до Конституції України (2011 р.), що «... міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких Верховна Рада України не надала, відповідно їй не застосовуються як частина національного законодавства, тобто на них не поширюються правила ст. 9 Конституції України» [167, с. 72]. Водночас необхідно згадати про плюралізм підходів до розуміння терміна «законодавства», що вже був предметом нашого дослідження в підрозділі 2.2. дисертації. Якщо ж виходити із «серединного» розуміння, запропонованого Конституційним Судом України, то міжнародні договори, затверджені указом Президента України чи постановою Кабінету Міністрів України, можуть також відноситися до законодавства України.

Щодо цього І. І. Забокницький зазначає: «Вважаємо, що оскільки

передбачається можливість затвердження міжнародних договорів Президентом України або Кабінетом Міністрів України, то вони мають мати юридичну силу, аналогічну до того акта, яким він був затверджений (тобто Указу Президента або Постанови Кабінету Міністрів України). Отже, оскільки такі акти, відповідно до рішення КСУ, належать до законодавства, вважаємо, що такі міжнародні договори України мають підзаконний статус і теж є частиною національного законодавства. Однак у такому разі на них не поширюватимуться норми ст. 19, яка передбачає в разі виникнення конкуренції двох норм застосування правил, передбачених міжнародним договором» [107, с. 73]. Вважаємо, що така позиція є дещо дискусійною, адже в ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено пріоритет усіх міжнародних договорів України, які набрали чинності в установленому порядку, тобто не лише шляхом їх ратифікації Верховною Радою України. Ця редакція суттєво відрізняється від попередньої редакції Закону 1993 року, де йшлося про пріоритет міжнародного договору, укладення якого відбулося лише у формі закону. Тому чинна норма Закону розширила спектр примату міжнародних договорів над актами «законодавства України».

Важко також погодитись із категоричним твердженням О. А. Назаренко, яка вважає, що «міжнародні договори України, які не підлягають ратифікації Верховною Радою України, а потребують затвердження, а також ті міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких була надана Верховною Радою УРСР чи Президією Верховної Ради УРСР, частиною національного законодавства не стають, і зобов'язання за цими міжнародними договорами Україна може не виконувати» [217, с. 12]. Це не зовсім відповідає дійсності, адже обов'язковість усіх міжнародних договорів впливає як із норм національного, так і міжнародного права. Вважаємо, що міжнародні договори України, які не потребують ратифікації Верховною Радою України, необхідно розглядати як джерела права, як складову частину національного «законодавства» в широкому його розумінні.

Щодо можливих колізій між законодавством і міжнародними договорами,

які не потребують ратифікації, то з одного боку є положення ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» щодо пріоритету приписів, що містяться в міжнародному договорі України, який набрав чинності в установленому порядку, ніж ті, що передбачені у відповідному акті національного законодавства. А з іншого боку міжнародний договір, що вводиться в дію, наприклад, постановою Кабінету Міністрів України, не може мати пріоритет над законами та іншими актами, що мають вищу юридичну силу порівняно з актами Уряду України. У такий спосіб Президент України чи Кабінет Міністрів України отримали б можливість затверджувати договори, що матимуть вищу юридичну силу, порівняно із законом, через введення в дію цих міжнародних договорів. Адже, ставши частиною національного законодавства, міжнародний договір має займати відповідне місце в його системі. Тому варто звернути увагу на словосполучення «відповідний акт» законодавства, що міститься у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України». Це, на наше переконання, вказує не на абсолютний примат положень міжнародних договорів щодо всіх актів національного законодавства, а саме «відповідних актів», що перебувають на тому ж рівні, що й акт, яким вводиться в дію міжнародний договір.

Аналогічна позиція висловлена в постанові Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13: «Під час розгляду справ, вирішуючи (долаючи) колізію між нормою міжнародного договору, який набрав чинності для України не через надання згоди Верховною Радою України на його обов'язковість у формі ратифікації, і нормою іншого акта законодавства України, треба враховувати юридичну силу акта законодавства, яким було надано згоду на обов'язковість міжнародного договору України. Норми такого міжнародного договору застосовуються в порядку, передбаченому для відповідного акта законодавства України, з урахуванням співвідношення законодавчого акта й підзаконного нормативно-правового акта» [355]. Водночас варто передбачити у відповідному законі положення, які б визначили пріоритет міжнародного договору, що

вводиться в дію підзаконним нормативно-правовим актом, над положеннями інших підзаконних актів за аналогією як для міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України.

Поряд із цим законодавець створює механізми, щоби не допустити виникнення колізій між нормами національного права та міжнародних договорів, що укладаються Україною. Так, у ч. 2 ст. 9 Закону України «Про міжнародні договори України» визначається коло питань, з яких міжнародні договори підлягають ратифікації. У п. 2 Положення про порядок укладення, виконання та денонсації міжнародних договорів України міжвідомчого характеру, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 17 червня 1994 року № 422, передбачено, що пропозиції щодо укладення міжнародних договорів України міжвідомчого характеру подаються до Кабінету Міністрів України відповідними міністерствами та іншими ЦОВВ за погодженням із МЗС України. А в разі необхідності узгоджуються і з іншими центральними органами виконавчої влади. Крім того, ч. 3 ст. 4 Закону України «Про міжнародні договори України» визначено, що пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються лише після того, як буде проведена правова експертиза щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України, яка проводиться Міністерством юстиції України.

Отже, частиною національного законодавства є не лише ті міжнародні договори, що потребують ратифікації Верховною Радою України, але й набувають чинності в інші способи, передбачені законом і Віденською конвенцією. Такі міжнародні договори займають особливе місце в системі законодавства України й мають пріоритет перед відповідними нормами національного законодавства щодо необхідності виконання міжнародних зобов'язань України. Це має важливе значення, адже чималу кількість міжурядових та міжвідомчих міжнародних договорів можемо віднести до системи джерел адміністративного права, а тому й визначити їхній взаємозв'язок та взаємодію в межах відповідної системи.

У судовій практиці також знаходимо необхідність встановлення відповідності національного законодавства нормам міжнародних договорів щодо правильного вибору джерела права, яке треба застосувати до спірних правовідносин. Так, Житомирський окружний адміністративний суд в адміністративній справі № 0670/8627/12 постановив, що положення Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень» у частині покладення на перевізника обов'язку перевірити перед початком міжнародного пасажирського перевезення наявність у пасажирів документів, необхідних для в'їзду до держави прямування, транзиту та, відповідно, відповідальності за невиконання такого обов'язку, суперечить положенням Угоди про міжнародне пасажирське сполучення від 01 листопада 1951 року. Отже, до спірних правовідносин мають застосовуватися норми ратифікованої міжнародної угоди, згода на обов'язковість якої надана Верховною Радою України [279]. Тож адміністративний суд встановив невідповідність Закону України міжнародному договору, застосувавши останній до спірних правовідносин.

Поряд із цим важливо підкреслити особливе місце серед міжнародних договорів Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року і протоколів до неї. Без перебільшення ця Конвенція має надзвичайно важливе значення в судовому застосуванні, є джерелом права відповідно до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини». Однак за своєю юридичною силою Конвенція є одним із міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою України. Тобто Конвенція і протоколи до неї не мають переваги щодо інших міжнародних договорів України.

Водночас місце Конвенції і практики її застосування ЄСПЛ в інших державах визначається особливістю їх правової системи. Так, у Німеччині відповідно до рішення Конституційного Суду ФРН від 14 жовтня 2014 р. Конвенція 1950 р. має статут федерального закону й повинна враховуватись у національному праві щодо основоположних прав та конституційних гарантій

(§ 30 Рішення). Вона має застосовуватися судами та адміністративними органами разом із тлумаченням ЄСПЛ (§ 29 Рішення) [577]. В Австрії співвідношення Конституції та Конвенції визначають за принципом «*lex posterior derogat legi priori*», тобто перевагу має закон, ухвалений пізніше [586], а саме Європейська конвенція. У Бельгії Конституція визнає примат норм міжнародного права над національним (ст. 95) [588].

Авторитет та значення Конвенції 1950 року, як основного каталогу прав людини, дали змогу зробити висновок про її пріоритетність, хоча й негласну, щодо інших міжнародних договорів та актів національного законодавства. Це дало змогу нам у запропонованій моделі системи джерел, які застосовуються судами (*див. додаток E*), окремо виділити її серед інших міжнародних договорів України, ратифікованих Верховною Радою України.

Отже, Європейська конвенція має статус частини національного законодавства як і будь-який інший міжнародний договір, ратифікований Верховною Радою України, проте виникає питання й щодо місця практики ЄСПЛ, якою тлумачаться відповідні норми Конвенції. Законодавство України не визначає питання співвідношення практики ЄСПЛ з іншими джерелами права, хоча це питання є актуальним і потребує законодавчого врегулювання для чіткого визначення місця практики ЄСПЛ у системі джерел права України. З одного боку, якщо практику ЄСПЛ поставити в ієрархії джерел права вище, ніж Конвенцію, яку ЄСПЛ тлумачить і застосовує, то це було б досить дивно, а з іншого – якщо практику ЄСПЛ застосовувати в силу принципу верховенства права, наприклад, згідно зі ст. 6 КАС України, то її слід було би визнати окремим джерелом права. Тож будь-який із цих підходів щодо місця практики ЄСПЛ у системі джерел права може зазнати критики. Тому для вирішення цього питання треба виходити із потреб юридичної практики. ЄСПЛ є міжнародною судовою інстанцією, юрисдикцію якої визнала Україна. Національні суди не можуть не враховувати практику ЄСПЛ, адже в кінцевому випадку це може призвести до того, що Україна програє справу в Європейському Суді. Крім того, ЄСПЛ може не лише визнати факт порушення

прав та свобод людини, але і вказати на загальні заходи, як уже згадувалось вище, які Україна повинна впровадити, зокрема і для правової регламентації суспільних відносин.

К. Ю. Ісмаїлов вважає, що «прецеденти Європейського Суду з прав людини мають похідний від Конвенції характер, хоча й істотно розширюють та доповнюють її зміст. Зважаючи на це, в системі джерел вітчизняного права ці акти за юридичною силою логічно розмістити одразу після міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України» [123, с. 79–80]. Безумовно, виходячи з формально-логічних міркувань, така думка є слушною. Проте це певним чином «занижує» рівень Європейської конвенції та практику ЄСПЛ у системі джерел права. Чи означає це, що за формулою «*lex posterior derogat priori*» всі наступні міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, пізніше, ніж Конвенція будуть переважати її положення. Законодавець не закріпив спеціального статусу Конвенції та практики ЄСПЛ, що дозволило б розмістити їх вище, ніж інші міжнародні договори України, у відповідній ієрархії джерел права. Проте, як уже зазначалось, Європейська конвенція не є звичайним міжнародним договором, а її вплив на правову систему України є суттєвим.

Практика ЄСПЛ має похідне значення від Конвенції, розширює та тлумачить її положення, а тому цілком логічним, на нашу думку, є розміщення практики ЄСПЛ після Конвенції за її юридичною силою у якості похідного від Європейської конвенції джерела права. Це зовсім не применшує роль практики ЄСПЛ як джерела права, а лише вказує на зв'язок із Європейською конвенцією та похідний характер від неї. Практика ЄСПЛ не має на меті створювати нові правові приписи, а тлумачити та застосовувати Конвенцію. Водночас практика ЄСПЛ справляє суттєвий вплив і на інші похідні джерела адміністративного права – рішення та висновки Конституційного Суду України, акти судів загальної юрисдикції.

Відзначається, що при окресленні меж впливу прецедентних рішень ЄСПЛ на практику Конституційного Суду, необхідно виходити з особливої

природи останнього як єдиного органу конституційної юрисдикції, тому вони мають для КСУ не обов'язковий, а переконливий характер [193, с. 13]. Виділяють такі способи застосування практики ЄСПЛ Конституційним Судом України в його рішеннях: а) відсильний, при якому лише згадуються певні європейські стандарти без відсилки до статті Конвенції чи конкретного рішення ЄСПЛ; б) казуїстичний спосіб має місце, коли Конституційний Суд наводить конкретні статті Конвенції й перелік справ Європейського Суду; в) казуїстично-змістовний полягає в аналізі змісту Конвенції чи рішення ЄСПЛ [441, с. 42–43]; [160, с. 180]. Безумовно Конституційний Суд України враховує практику ЄСПЛ у своїй діяльності й посилається на неї у своїх рішеннях, хоча не можемо говорити про формальну обов'язковість чи пріоритет практики ЄСПЛ щодо актів КСУ, адже він керується насамперед положеннями Конституції України.

Наступне місце в ієрархії джерел адміністративного права України після міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, займають закони та підзаконні нормативно-правові акти України. Загалом вони розмежовуються за юридичною силою, що визначається місцем відповідних органів у механізмі держави, проте в судовій практиці трапляються й певні складнощі у їх співвідношенні.

При застосуванні законів при вирішенні та розгляді справ суди часто стикаються із правовими колізіями законодавчих актів, у тому числі кодифікованих актів, які займають однакове ієрархічне положення в системі національного законодавства. Наприклад, Апеляційний суд Закарпатської області в постанові від 23.05.2013 року констатував про суперечність між двома чинними на момент розгляду справи законодавчими актами, зокрема ч. 2 ст. 467 Митного кодексу України встановлено, що адміністративне стягнення може бути накладене не пізніше як через шість місяців із дня вчинення правопорушення, а згідно ч. 2 ст. 38 КУпАП – не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення [263]. Така ситуація виникла через те, що за змістом п. 3 розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України нормативно-правові акти з питань державної митної справи,

прийняті до набрання ним чинності, застосовуються в частині, що не суперечить цьому Кодексу. Проте на час набрання ним чинності в ст. 467 цього Кодексу для накладення судом адміністративного стягнення за порушення митних правил був передбачений строк, який не міг перевищувати трьох місяців із дня вчинення правопорушення, тобто такий самий, як і передбачений ч. 2 ст. 38 КУпАП. Цю суперечність між двома чинними нормами права апеляційний суд визнає необхідним тлумачити на користь особи, яка притягається до відповідальності, а тому застосував ч. 2 ст. 38 КУпАП.

Суперечність між приписами законів призводить також до неможливості ухвалення підзаконних актів, що у свою чергу призвело до неможливості виконання вимог закону, а тому й неможливості притягнення за порушення відповідних приписів до адміністративної відповідальності. Зокрема, така практика склалась унаслідок невідповідності положень Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» та Закону України «Про тваринний світ», приписам Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Через їх невідповідність департамент охорони природних ресурсів Міністерства екології та природних ресурсів України не зміг затвердити порядок видачі дозволів для утримання диких тварин у неволі. Унаслідок перевірки державним інспектором з охорони навколишнього природного середовища складався адміністративний протокол за порушення вимог ст. 8 Закону України «Про захист тварин від жорстокого поводження» щодо необхідності отримання такого дозволу. Проте суди закривали провадження в справах про притягнення до адміністративної відповідальності на підставі ч. 3 ст. 88–1 КУпАП у зв'язку з відсутністю в діях особи (у проаналізованих справах директора зоопарку) складу адміністративного правопорушення, зокрема постанова Ленінського районного суду м. Миколаєва від 24 вересня 2013 року [286], постанова Менського районного суду Чернігівської області від 19 квітня 2013 року [289].

Не всі адміністративно-правові відносини знайшли своє закріплення в законодавстві. Усунути законодавчі прогалини можна шляхом застосування

аналогії закону чи аналогії права. Наприклад, до Апеляційного суду Вінницької області надійшли матеріали справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 173 КУпАП щодо ОСОБА_2 з поданням Барського районного суду Вінницької області про вирішення питання щодо направлення адміністративного протоколу по ст.173 КУпАП, складеного щодо ОСОБА_2, до іншого суду в межах юрисдикції апеляційної інстанції [262]. Відповідно до ч.1, 6 ст. 276 КУпАП справа про адміністративне правопорушення розглядається за місцем його вчинення. Законами України може бути передбачено й інше місце розгляду справи про адміністративне правопорушення [142]. Однак КУпАП не передбачив випадок, коли жоден із суддів не може розглядати справу у відповідному суді і її необхідно скеровувати для розгляду та вирішення в інший суд. Тож у цій справі апеляційний суд задовольнив подання Барського районного суду Вінницької області й застосував практику ЄСПЛ, зокрема справу «Корнєв і Карпенко проти України», де ЄСПЛ у своєму рішенні зазначив, що з огляду на суворість передбаченого покарання правопорушення, про яке йдеться в ст. 185–3 (арешт), не є незначним (справа «Гурепка проти України») та таке адміністративне провадження треба вважати по суті кримінальним і таким, що вимагає застосування всіх гарантій ст. 6 Конвенції. Отже, подання задоволено за аналогією закону, зокрема на підставі ст. 34 Кримінального процесуального кодексу України та направлено матеріали справи про адміністративне правопорушення до найближчого за територіальною підсудністю суду.

Важливо також звернути увагу, що досі діють понад 20 декретів Кабінету Міністрів України, які за своєю юридичною силою дорівнюють закону. Тож і застосовувати їх потрібно як законодавчі акти. Так, у постанові Вінницького окружного адміністративного суду, якою вирішено справу за позовом спільного українсько-іспанського підприємства у формі товариства з обмеженою відповідальністю «Сперко Україна» до Вінницької об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Вінницькій області про визнання протиправним та скасування податкового повідомлення-рішення, суд

дійшов висновку, що положення указу Президента України та положення, затверджене Постановою Правління Національного банку України не підлягають застосуванню, оскільки врегульовують по-іншому питання, які визначені законом (Декретом, виданим у межах повноважень, наданих Законом України від 18 листопада 1992 року) [273]. Тобто суд правомірно прирівняв декрет за юридичною силою до закону, вказавши, що він має силу закону, тобто вищу юридичну силу, аніж Указ Президента України та Постанова Правління НБУ, тому саме цей декрет мав застосовуватися судом.

Чималу роль у системі джерел адміністративного права відіграють судові рішення як похідні джерела права. Професор Р. З. Лівшиць вказує на підзаконний характер судових актів, хоча й деякі з них можуть перевіряти та скасовувати закони [181, с. 55–57]. Однак це стосується насамперед органів конституційної юрисдикції. Професор С. Шевчук зазначає, що основною відмінністю нормативності актів судової влади від нормативно-правових актів є: обмеженість нормативної дії акта судової влади, тобто вона є обов'язковою лише для суддів при вирішенні аналогічної справи; ця обов'язковість визначається не законом, а авторитетом судової влади; обов'язкову силу судового акта має лише та його частина, що містить правову позицію [533]. Загалом підтримуємо такі властивості судових актів, які, на нашу думку, вказують на необхідність розмежування судових актів та нормативно-правових актів як джерел права. Похідний характер цих джерел полягає в тому, що висновки щодо застосування норм права, викладені в постановах Верховного Суду чи зразкові рішення в адміністративних справах базуються на існуючих правових нормах, зміст яких конкретизується. У разі визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх окремих положень, то суди керуються джерелом права, що має вищу юридичну силу, встановлюючи їх невідповідність.

Проте деколи можемо спостерігати відхід від цієї доктрини. Наприклад, Верховний Суд у постанові від 20 червня 2018 р. зробив висновок, що застосування судом апеляційної інстанції підпункту 15.5 пункту 1 розділу XIII

Перехідні положення ЦПК України мало наслідком порушення ст. 6 «Конвенції ЄСПЛ» (очевидно, йдеться про Конвенцію Ради Європи) у контексті «права на справедливий суд». Це положення має значення і для адміністративного судочинства, адже припис цієї статті зобов'язує до дня початку функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи подавати апеляційні скарги через суд першої інстанції, а не безпосередньо в апеляційний суд. Натомість Верховний Суд зазначив, що суд апеляційної інстанції, застосувавши норму процесуального кодексу, виявив надмірний формалізм та непропорційність між застосованими засобами та поставленою метою [268]. З огляду на це позиція Верховного Суду є спробою «обійти» нормативний припис кодексу, керуючись загальними принципами права й Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, яку він чомусь назвав «Конвенцією ЄСПЛ», хоча Європейський Суд із прав людини ніякої конвенції не ухвалював. Однак законодавець тому й ухвалив перехідні положення в процесуальних кодексах, щоби визначити початок дії деяких процесуальних норм, що зумовлено практичною необхідністю. Проте правова позиція Верховного Суду зводиться до того, що перехідні положення кодексу можна не застосовувати, оскільки це призводить до «надмірного формалізму». Вважаємо, що хоча такий підхід і спрямований на захист прав та інтересів людини, але створює небезпечний прецедент, коли суд створює власне право всупереч положенням закону.

При вирішенні питання співвідношення законів та підзаконних нормативно-правових актів суди переважно правильно застосовують принцип законності, керуючись актом, що має вищу юридичну силу. Для прикладу, у 2010–2012 рр. однією з найбільш чисельних категорій адміністративних справ були справи про перерахування пенсій, оскільки Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та постанова КМУ від 28.05.2008 року № 530 по-різному врегульовували порядок визначення середньомісячного заробітку, що впливав на розмір пенсій. Водночас, наприклад, у справі № 2а-757/10 Білогірський районний суд Хмельницької

області в постанові від 9 листопада 2010 року правильно зазначив, що посилення відповідача на те, що він при здійсненні перерахунку пенсії керувався не Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», а підзаконними актами, зокрема постановою КМУ від 28.05.2008 року № 530 та листом Міністерства праці та соціальної політики України та Пенсійного фонду від 11.03.2009 р. № 4096, не може прийматися судом до уваги, оскільки відповідно до ст. 22 Конституції України, при прийнятті законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод громадян. При таких обставинах, виходячи із загальних засад пріоритетності законів щодо підзаконних актів, застосовуватися має, насамперед, Конституція України, закони України й лише потім постанови Кабінету Міністрів України [266]. Як вірно зазначив суд, якщо постанова Кабінету Міністрів суперечить закону України, то застосовується останній. Тому ні посилення судів, що акти уряду покращують становище особи, ні те що вони начебто є спеціальним актом щодо закону не можуть братися до уваги.

Трапляються випадки помилкового застосування принципу «*lex posterior derogat priori*» щодо законів та підзаконних нормативно-правових актів. Так, суддя Чемеровецького районного суду Хмельницької області, розглянувши матеріали про притягнення до адміністративної відповідальності, вказав, що зважаючи на той факт, що «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 року № 1654 прийняте 12.03.1981, а Закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність» 17.06.2004, тому слід керуватися положенням Закону, який містить законодавче визначення, якому відповідає селище Дунаївці Хмельницької області [327]. Водночас Закон слід було застосувати не тому, що він прийнятий пізніше, а з огляду на те, що він має вищу юридичну силу.

У контексті застосування вищевказаного принципу важливо також згадати про акти у сфері центральних органів виконавчої влади в Україні. Так, сьогодні в Україні діє два однакових нормативних акта щодо цього: Указ

Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. і постанова Кабінету Міністрів України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10 вересня 2014 р. Ці акти по-різному врегульовують питання системи ЦОВВ. Проте саме постанова Кабінету Міністрів України повинна застосовуватися для врегулювання цього питання, а не акт Президента України, що має вищу юридичну силу, і не тому, що вона прийнята пізніше. Адже відповідно до п. 91 ч. 1 ст. 116 Конституції України Кабінет Міністрів України має повноваження утворювати, реорганізовувати та ліквідувати міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. А оскільки Кабінет Міністрів не може скасувати Указ Президента, то формально він залишається чинним, хоча й не може застосовуватися через відсутність конституційних повноважень Президента України в цій сфері.

При застосуванні судами джерел адміністративного права трапляються випадки необхідності визначення співвідношення актів органів центральної виконавчої влади з іншими нормативно-правовими актами. У цьому контексті питання співвідношення актів визначається за їх юридичною силою, що, як уже зазначалось вище, встановлюється за місцем відповідного органу в апараті та механізмі держави. Показовою в цьому контексті є адміністративна справа № 2а-17130/12/2670 за позовом Донецької обласної організації профспілки працівників охорони здоров'я України до Кабінету Міністрів України про визнання недійсними пунктів 4, 5 постанови Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2011 року № 1184 та додатку до постанови. Позивач у цій справі стверджував про невідповідність оскаржуваної постанови Кабінету Міністрів України наказу Міністерства охорони здоров'я України від 23 лютого 2000 року № 33 «Про штатні нормативи та типові штати закладів охорони здоров'я». Проте суд критично сприйняв ці твердження через те, що в «ієрархії законодавчих актів згаданий наказ є актом нижчої юридичної сили ніж постанова Кабінету Міністрів України, що позбавляє суд можливості оцінити цю постанову на відповідність згаданому наказу» [300]. Хоча дискусійним у

цьому разі є згадка про ієрархію законодавчих актів щодо постанови КМУ та наказу міністерства.

Акти голів місцевих державних адміністрацій мають підзаконний характер, можуть видаватись у межах їх повноважень у межах Конституції та законів України. Цікавим та доволі суперечливим є приклад розпорядження голови Закарпатської обласної державної адміністрації від 3 листопада 2017 р. № 562 «Про тимчасовий порядок перетину кордону в пунктах пропуску Закарпатської області транспортними засобами особистого користування з іноземною реєстрацією жителями Закарпатської області», яким у зв'язку з неузгодженістю норм Митного кодексу України з нормами міжнародного законодавства, Конвенції про тимчасове ввезення 1990 р. пропонується Закарпатській митниці ДФС України під час перетину митного кордону в пунктах пропуску Закарпатської області транспортними засобами особистого користування з іноземною реєстрацією застосовувати рівні умови щодо тимчасового порядку перетину кордону як нерезидентами, так і жителями Закарпатської області до законодавчого врегулювання питання про порядок перетину кордону в пунктах пропуску транспортними засобами особистого користування з іноземною реєстрацією. Дискусійним у цьому розпорядженні вважаємо такі моменти: встановлення Закарпатською обласною державною адміністрацією неузгодженості норм національного й міжнародного права; використання терміна «пропонувати», що вказує на «рекомендаційний» характер розпорядження; врегулювання суспільних відносин розпорядженням до прийняття необхідного закону, тобто фактично підміна законодавчого регулювання суспільних відносин розпорядженням голови місцевої державної адміністрації.

Зазначені проблеми співвідношення джерел права вимагають вдосконалення нормативного врегулювання системи джерел права, що полягає в необхідності ухвалення окремого закону про нормативно-правові акти України [68, с. 14]. Водночас це питання не є новим, ідея прийняти такий нормативний акт виникла ще у 80-ті роки в СРСР. В Україні перший

законопроект був розроблений у 1994 р. [211, с. 362]. Проте досі ці питання залишаються на рівні законопроектів. Водночас такі закони діють у Республіці Туркменістан, Республіці Казахстан, Киргизькій Республіці, Республіці Білорусь, а також в Австрії, Болгарії, Італії, Японії, ФРН тощо.

Цікавим є правове регулювання, що міститься в ст. 2 Закону Республіки Білорусь «Про нормативні правові акти Республіки Білорусь» від 10 січня 2000 р. № 361-З, де до різновидів нормативно-правових актів належать: «акти Конституційного Суду Республіки Білорусь, Верховного Суду Республіки Білорусь (постанови Пленуму Верховного Суду Республіки Білорусь), Вищого Господарського Суду Республіки Білорусь (постанови Пленуму Вищого Господарського Суду Республіки Білорусь), Генерального прокурора Республіки Білорусь» як нормативно-правові акти, прийняті в межах їхньої компетенції щодо врегулювання суспільних відносин, встановлених Конституцією Республіки Білорусь та ухваленими у відповідності з нею іншими законодавчими актами [225]. Це визначення фактично об'єднує два види джерел: судові рішення та нормативні акти органів законодавчої, виконавчої влади. Водночас видається незвичним завдання вищих судів приймати акти з метою врегулювання суспільних відносин та наділення судів, хоча й вищих інстанцій, правотворчими функціями. Водночас згідно ст. 9 вищевказаного Закону такі судові акти мають меншу юридичну силу, ніж закони, декрети та укази Республіки Білорусь. Незважаючи на дискусійність таких положень, очевидною перевагою є нормативне визначення юридичної сили актів вищих органів судової влади в системі джерел права.

З огляду на викладені в цьому підрозділі проблемні питання співвідношень між джерелами права, вважаємо за необхідне ухвалити окремий спеціальний закон про джерела права в Україні, який буде визначати правовий статус не лише нормативно-правових актів, але й інших джерел права, зокрема міжнародних договорів, практики ЄСПЛ, актів Конституційного Суду України та Верховного Суду. Такий закон має врегульовувати загальні питання нормотворчості, систему та ієрархію джерел права, питання чинності джерел

права, реєстрацію нормативно-правових актів згідно з вимогами ч. 2 ст. 177 Конституції України, систематизацію та офіційне оприлюднення нормативно-правових актів тощо. Безумовно такий закон повинен стосуватися не лише джерел адміністративного права, але і джерел права загалом, враховувати як запропоновані в дисертації положення та висновки, так і особливості інших галузей права, що потребує подальших наукових пошуків та досліджень. Водночас вважаємо, що оптимальним буде ухвалення закону саме про джерела права, а не обмежуватися лише нормативно-правовими актами, які не є єдиними джерелами права. Оскільки метою дисертаційного дослідження є дослідження застосування саме джерел адміністративного права в судочинстві України, то зосередимо увагу на необхідних законодавчих змінах у цій сфері.

Важливою новелою КАС України в редакції 2017 р. є стаття 7 «джерела права, які застосовуються судом». Серед іншого ця стаття містить норму, що дозволяє суду не застосовувати акт, що суперечить Конституції України. Водночас визначаючи джерела права, які застосовуються судом, законодавець обмежує їх нормативно-правовими актами та міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. На нашу думку, доцільно включити інші джерела права, що можуть застосовуватися судами. На підставі цього пропонуємо ч. 1 ст. 7 КАС України викласти в такій редакції: «Суд вирішує справи відповідно до Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, з урахуванням юридичних позицій Конституційного Суду України, викладених у його рішеннях та висновках».

Також пропонуємо доповнити цю статтю частиною 11 ст. 7 КАС України, виклавши її в такій редакції: «Суд застосовує Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод з урахуванням практики Європейського суду з прав людини».

Необхідно також доповнити ст. 7 КАС України частиною 7 такого змісту: «Суд враховує висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, а також правові висновки Верховного Суду в

зразкових справах при ухваленні рішення в типовій адміністративній справі».

Також необхідно звернути увагу на положення ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів». Так, у ч. 5 цієї статті йдеться про обов'язковість висновків щодо застосування норм права, які викладені в постановках Верховного Суду для всіх суб'єктів владних повноважень. Натомість ч. 6 цієї ж статті визначено, що інші суди лише враховують такі висновки Верховного Суду. Звідси очевидним є неоднаковий підхід до обов'язковості правових висновків Верховного Суду. Вважаємо, що законодавець мав би обрати єдине правило щодо цього. І, якщо інші суди ці висновки лише враховують, то як забезпечити їх обов'язковість щодо всіх суб'єктів владних повноважень. Оскільки щодо інших похідних джерел нами пропонувалось враховувати правові позиції, що містяться в судових рішеннях, то й у цьому разі вважаємо, що досить буде врахувати правові висновки Верховного Суду суб'єктами владних повноважень. З огляду на це пропонуємо викласти ч. 5 ст. 13 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» у такому вигляді: «Висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду враховуються всіма суб'єктами владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права».

Доцільність саме врахування, а не обов'язковості правових висновків Верховного Суду суб'єктом владних повноважень пояснюємо тим, що судові рішення є похідними джерелами права й базуються на правових нормах. Завданням судової влади в Україні є не формування нових норм права, а застосування існуючих. Верховний Суд не повинен підмінювати собою законодавця, ухвалюючи загальнообов'язкові правила поведінки.

Запропоновані зміни, на нашу думку, дадуть змогу розширити зміст статті щодо джерел права, які застосовуються судом і створить належне правове підґрунтя для їх застосування. І судам, зокрема, не потрібно буде посилатися на Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» для обґрунтування необхідності

застосування практики ЄСПЛ у судовому рішенні.

Крім цього, на підставі дослідження джерел адміністративного права та інших джерел рекомендаційного характеру нами запропоновано модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення (див. додаток E). Ця модель дозволяє, на нашу думку, уникнути методологічної помилки щодо змішування різноманітних підходів до визначення джерел права, під якими розуміють форму зовнішнього вираження норм права, а до їх системи відносять норми моралі, релігії, які апріорі не містять загальнообов'язкових правил поведінки. Тому на підставі проведеного дослідження доходимо висновку про необхідність відмежування джерел переконливого характеру, застосування яких не є обов'язковим для суду, та похідних джерел права, що мають свою специфіку судового застосування. Доцільність їх відмежування полягає також у тому, що ці три групи джерел, які застосовує суд, не можуть розміщуватись у ієрархічній послідовності за їх юридичною силою, яку мають не всі ці джерела. Тож для того, щоб об'єднати всі обов'язкові та додаткові (допоміжні) джерела в судовому правозастосуванні нами запропоновано новий термін «джерела, які застосовує суд». У його основу покладено назву ст. 7 КАС України «джерела права, які застосовує суд», яку пропонуємо розширити і включити всі джерела, що можуть застосовувати суди.

Модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення, розроблена автором дисертаційного дослідження, поєднує джерела права, похідні джерела права, а також джерела переконливого характеру, визначає взаємозв'язки між ними. До першого блоку «джерела права» відносимо нормативно-правові акти, а також міжнародні договори України. На першому місці серед джерел, які застосовує суд, є Конституція України. Далі в ієрархії джерел права знаходяться міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, серед яких особливе значення відіграє Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

Нижче містяться закони України та декрети Кабінету Міністрів України. Доцільність виокремлення декретів Уряду України полягає в тому, що вони мають силу закону й досі діє понад 20 таких декретів. Перед підзаконними актами в нашій моделі знаходяться міжурядові та міжвідомчі міжнародні договори, які, як обґрунтовано в цьому підрозділі, мають пріоритет над підзаконними нормативними актами. Завершують систему джерел права підзаконні нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, акти Президента України, акти Кабінету Міністрів України, міністерств, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, загальнодержавних органів, місцевих органів виконавчої влади, акти органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування й локальні акти (акти керівників державних або комунальних підприємств, установ та організацій).

Важливе значення в моделі системи джерел, які застосовуються судами, відіграють похідні джерела права, а саме акти органів судової влади. Похідний характер цих джерел права полягає в тому, що їх основним призначенням є не створення загальнообов'язкових правил поведінки, тобто нових норм права, а вплив на існуючі норми права, їх конкретизація, інтерпретація, вплив на чинність правових норм і, отже, усунення недоліків, неточностей основних джерел права. Рішення і висновки Конституційного Суду України мають на меті здійснити офіційне тлумачення Конституції України, вирішити питання невідповідності Конституції України закону чи іншого нормативного акта. Законодавець не визначає місце актів Конституційного Суду та особливості їх застосування, хоча судова практика, досліджена нами в підрозділі 4.1. дисертаційної роботи, дозволяє зробити висновок про їх активне застосування в судочинстві України. Важливе значення має і практика ЄСПЛ, яку закон прямо визнає джерелом права. Практика Європейського суду має похідний характер від Європейської конвенції та протоколів до неї, здійснює їх тлумачення, конкретизацію, показує приклад їх застосування. До цієї групи похідних джерел відносимо також деякі акти судів загальної юрисдикції, зокрема

зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, судові рішення про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень. Останні судові рішення безпосередньо впливають на чинність нормативних актів і є обов'язковими не лише для сторін справи, але щодо всіх суб'єктів, на яких поширюється ці нормативні акти.

Окремо треба виділити джерела переконливого характеру, які ми не можемо віднести, як наголошувалось, до джерел права чи, навіть, до похідних джерел права з огляду на їх рекомендаційний та необов'язковий характер. Отже, усі інші регулятори суспільних відносин, що не мають обов'язкового значення в правозастосуванні, віднесено в окрему групу. Крім того, необхідно зазначити, що визначені нами джерела переконливого характеру, є характерними саме для адміністративного права й не завжди підходять для інших галузей права, наприклад, правовий звичай є джерелом цивільного права, проте, на наше переконання, не може бути джерелом адміністративного права. До джерел переконливого характеру в адміністративному праві відносимо: судову практику, її узагальнення, інформаційні та аналітичні листи судів, індивідуальні (адміністративні) акти, адміністративні договори, правову доктрину, правовий звичай, акти «м'якого права», акти за результатами всеукраїнського та місцевих референдумів, концепції, доктрини, стратегії, організаційно-розпорядчі акти, норми моралі, звичаї та традиції. Переконливий характер цих джерел дозволяє сформулювати уявлення про природу основних джерел адміністративного права, виявити проблеми їх застосування. Однак вони не можуть бути правовою основою для ухвалення судового рішення й застосовуватись як регулятори адміністративних правовідносин.

З огляду на це необхідно вдосконалити і структуру судового рішення, відокремивши в ньому ці групи джерел. Сьогодні Верховний Суд уже дещо інакше підходить до структурування свого судового рішення. Так, виділяються такі складові як: історія справи, аргументи учасників справи, обставини справи, релевантні джерела права й акти їх застосування, позиція Верховного Суду

[269].

Саме в релевантних джерелах і актах їх застосування наводиться перелік відповідних джерел права, які застосовує Верховний Суд.

Тож важливо, на нашу думку, у судовому рішенні чітко розмежовувати: джерела права, які застосовує суд і джерела переконливого характеру, які мають допоміжне, рекомендаційне значення. Адже відповідно до ст. 246 КАС України в судовому рішенні зазначаються лише норми права, які застосував суд або, які суд відмовився застосовувати. Що ж стосується КУпАП, то в ст. 283 серед іншого вказується на необхідність зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за відповідне адміністративне правопорушення. Отже, доходимо висновку, що законодавець зобов'язує суд вказувати правові норми, що містяться у відповідних джерелах права. Зазначення актів рекомендаційного характеру та змішування із джерелами права призводить до неправильного розуміння, які джерела застосував суд у конкретній ситуації. Вважаємо, що з цією метою доцільно доповнити ч. 4 ст. 246 КАС України (у мотивувальній частині рішення зазначаються) пунктом 71 такого змісту:

71) інші джерела переконливого характеру, що мають рекомендаційний характер і враховані судом при ухваленні судового рішення.

Ці рекомендаційні акти варто структурно відмежувати від норм права, які застосовує або не застосовує суд у судовому рішенні. Таке розмежування дасть змогу чітко бачити застосовувану норму, що може оскаржуватися в апеляційному та касаційному порядку щодо правильності її застосування. Натомість джерела переконливого, рекомендаційного характеру лише доповнюють обґрунтування судового рішення в мотивувальній частині і їх застосування не повинно бути підставою для скасування рішення вищою інстанцією.

Отже, запропоновані зміни покликані провести диференціацію джерел адміністративного права, похідних джерел адміністративного права та джерел переконливого характеру, а також допоможуть краще структурувати судові рішення.

Висновки до розділу 5

1. Визначено, що адміністративні (індивідуальні) акти стосуються прав, свобод та законних інтересів окремих фізичних та юридичних осіб, не містять норм адміністративного права, не можуть бути підставою для прийняття інших адміністративних актів, не поширюють свою дію на всю територію України чи окрему її складову, а тому не можуть відноситися до джерел адміністративного права. У процесі прийняття адміністративних актів можуть виявлятися прогалини, суперечності та неточності в законодавстві. Проте адміністративні акти є лише результатом застосування джерел адміністративного права, а тому їх треба розглядати як джерела переконливого характеру.

Адміністративні договори через відсутність їх законодавчого врегулювання також не можуть бути джерелом адміністративного права. Адміністративні договори хоча й можуть виражати публічний інтерес, проте не мають ознак нормативності, не можуть бути підставою прийняття нормативних чи адміністративних актів, а тому відносяться до джерел переконливого характеру. Аналогічно і правовий звичай, який, незважаючи на його санкціонування в приватно-правових відносинах, не може бути правовою підставою діяльності публічної адміністрації, не може застосовуватися судом як джерело права.

Обґрунтовано, що правова доктрина, акти «м'якого права», доктрини концепції, ненормативні акти не відносяться до джерел адміністративного права, оскільки вони не є загальнообов'язковими, не містять та не впливають на чинність адміністративно-правових норм. Запропоновано об'єднати всі ці необов'язкові джерела в окрему групу під назвою джерела переконливого характеру. Хоча їх не відносимо до джерел права, проте вони виконують інформативну та рекомендаційну роль і суд вправі враховувати їх положення в судовому правозастосуванні.

2. Дослідження співвідношення між джерелами адміністративного права та похідними джерелами адміністративного права дозволило дійти висновку

про необхідність законодавчого врегулювання проблематики джерел права, що полягає в необхідності прийняття окремого закону про джерела права. Наголошено, що цей закон має врегульовувати питання застосування не лише нормативно-правових актів, але й міжнародних договорів України, практики ЄСПЛ, актів Конституційного Суду України, Верховного Суду тощо.

Розроблено модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення, що включає в себе такі елементи: основні джерела права (нормативно-правові акти та міжнародні договори України), похідні джерела права (рішення і висновки Конституційного Суду України, практика Європейського суду з прав людини, висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені в постановах Верховного Суду, зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, судові рішення про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень), а також джерела переконливого характеру (індивідуальні акти, адміністративні договори, правові звичаї, правова доктрина, акти «м'якого права» та інші).

Запропоновано внести зміни до законодавства, зокрема до КАС України, КУпАП, Закону України «Про міжнародні договори України» для розширення можливості застосування зокрема й похідних джерел права (актів судової влади), удосконалити структуру судового рішення щодо розмежування джерел права, похідних джерел права та джерел переконливого характеру.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено комплексне теоретичне узагальнення і запропоновано вирішення важливої наукової проблеми теорії адміністративного права, що полягає у виявленні та дослідженні нових ідей та поглядів на природу джерел адміністративного права, розробленні авторської систематизації джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення. Це дало змогу запропонувати зміни та доповнення до чинного законодавства щодо розширення можливостей судового застосування джерел адміністративного права. Основні висновки дисертаційного дослідження полягають у такому:

1. На підставі аналізу стану та генези дослідження джерел адміністративного права підкреслено, що попри те, що це питання висвітлюється в навчальній літературі з адміністративного права, однак ґрунтовні монографічні дослідження з цієї проблеми вже тривалий час не проводилися. Окремі види джерел адміністративного права були предметом наукових пошуків та досліджень, проте це не дозволило комплексно проаналізувати всю систему джерел адміністративного права України, розкрити зв'язки між елементами цієї системи. Водночас механічне екстраполювання знань про джерела права з інших галузей права не дозволяє виявити особливості та специфіку джерел адміністративного права як галузі.

2. За допомогою відповідної методологічної основи, що включає сукупність загальнонаукових і спеціально-юридичних методів пізнання, зокрема діалектичного, індуктивного та дедуктивного, синтезу та аналізу, системно-структурного, функціонального, компаративного, історичного та історико-правового, статистичного, запропоновано авторське розуміння сутності та систематизації джерел адміністративного права України. До джерел адміністративного права віднесено не лише форму зовнішнього виразу й закріплення адміністративно-правових норм, але й інші загальнообов'язкові регулятори суспільних відносин в адміністративно-правовій сфері, на підставі

яких норми адміністративного права виникають, змінюються, зупиняють та втрачають свою дію, зокрема деякі судові рішення, практика Європейського суду з прав людини тощо.

3. Запропоновано визначити поняття «джерело адміністративного права» як сукупність загальнообов'язкових нормативно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, що створюють, змінюють, зупиняють чи припиняють дію адміністративно-правової норми. На підставі цього визначення запропоновано такі ознаки джерела адміністративного права: офіційно-документарна форма вираження; офіційність; загальнообов'язковість; нормативність; формальна вираженість; багаторазовість застосування; визначені межі дії в часі, просторі та за колом осіб; системність; відсутність загальногалузевого кодифікованого акта; переважна кількість підзаконних нормативно-правових актів у системі джерел адміністративного права; об'єктивація матеріальних, процесуальних і процедурних адміністративно-правових норм, що дозволило дійти висновку про унікальність та особливість джерел цієї галузі, ознаки якої не можуть бути екстрапольованими на інші галузі права.

Обґрунтовано, що «судове застосування» є діяльністю суду щодо вирішення конкретних судових справ на підставі нормативних приписів, які містяться в джерелах права, що має результатом ухвалення правозастосовного акта у вигляді судового рішення.

Визначено, що «джерела адміністративного права в судовому застосуванні» є сукупністю загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів, які містяться в письмовому акті компетентного суб'єкта чи декількох суб'єктів, які використовує суд при розгляді та вирішенні конкретної справи й ухваленні відповідного судового рішення. Водночас «застосування джерел адміністративного права в судочинстві» розглядаємо як діяльність суду щодо вирішення конкретної справи на підставі адміністративно-правових приписів, що має результатом прийняття правозастосовного акта у формі судового рішення.

4. З'ясовано, що у сфері регламентації публічно-правових відносин визначальне значення мають джерела права у формально-юридичному розумінні, що виражаються у відповідній формі джерела права. Тобто, джерела адміністративного права безпосередньо пов'язані із його формами, оскільки останні є способом зовнішнього закріплення та вираження адміністративно-правових норм. Серед дослідників адміністративного права традиційно термін «джерело права» розглядається у формально-юридичному значенні, де основний акцент робиться на позитивному праві, що встановлюється чи санкціонується державою. Звідси джерелом, а тому й формою права, є вираження правових норм, якими держава врегульовує відповідний вид суспільних відносин.

5. Охарактеризовано, що джерела адміністративного права становлять певну систему, під якою необхідно розуміти сукупність взаємопов'язаних нормативно-правових приписів, які об'єктивуються у відповідних формах зовнішнього виразу, становлять єдину ієрархічну структуру та врегульовують адміністративно-правові відносини.

Виділено такі сучасні тенденції розвитку системи джерел адміністративного права України: їх гармонізація із правом Європейського Союзу та Ради Європи; залишковий вплив радянських підходів до врегулювання адміністративно-правових відносин; зміна та виникнення нових джерел адміністративного права на підставі соціально-економічних перетворень; налагодження субординаційних і координаційних зв'язків між різними видами джерел адміністративного права; посилення ролі судових рішень як похідних джерел права; повільні темпи кодифікації адміністративного законодавства; розширення законодавчого регулювання питань, що визначають правовий статус органів виконавчої влади; відсутність єдиної сучасної концепції проведення адміністративної реформи; законодавчі прогалини у врегулюванні питання співвідношення різноманітних джерел адміністративного права.

6. Досліджено функції джерел адміністративного права, під якими слід

розуміти основні напрями їх впливу на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації, здійснення публічного управління, що виражаються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Функції джерел адміністративного права запропоновано виокремити у дві основні групи: первинні (виконуються ними безпосередньо, наприклад, пізнавальна, виховна, ідеологічна функції) та похідні (опосередковано через функції адміністративно-правових норм, що об'єктивуються у відповідних джерелах, зокрема, охоронна та регулятивна).

7. Проаналізовано нормативно-правові акти як основне джерело адміністративного права України. Підкреслено особливу роль Конституції України, яка визначає основні завдання та функції органів публічної адміністрації, є фундаментом врегулювання адміністративно-правових відносин. Виділено чотири групи конституційних приписів, які віднесені до джерел адміністративного права, що визначають: права, свободи та обов'язки фізичних та юридичних осіб приватного права у сфері публічного адміністрування; основи організації та функціонування органів публічної адміністрації; порядок формування та засади діяльності органів публічної адміністрації та адміністративно-територіальний устрій України.

Визначено, що закон як джерело адміністративного права є письмовим актом, який ухвалюється Верховною Радою України або безпосередньо Українським народом через референдум, що врегульовує найважливіші адміністративно-правові відносини та містить адміністративно-правові норми, є обов'язковим для виконання всіма суб'єктами, на які він поширює свою дію.

Встановлено, що особливістю судового застосування декретів Кабінету Міністрів України є те, що вони мають юридичну силу закону та переважне застосування щодо будь-яких підзаконних нормативно-правових актів.

Важливе значення в системі джерел адміністративного права мають кодифіковані акти, що є результатом систематизації адміністративно-правових приписів. Зауважено, що ухвалення загальногалузевого кодексу не є можливим та доцільним, а особливу увагу треба приділити оновленню КУпАП та КАС України, прийняттю Адміністративно-процедурного кодексу для врегулювання

процедури діяльності органів публічної адміністрації.

Констатовано відсутність єдиного підходу до визначення терміна «законодавство» в адміністративно-правовій сфері, що створює суттєві труднощі в судовому правозастосуванні, які виявлені в проаналізованих судових рішеннях. Законодавче врегулювання цього терміна дало б змогу усунути прогалини в праві та уникнути проблем у судовому застосуванні.

8. Виявлено, що особливе місце в системі джерел адміністративного права України займають підзаконні нормативно-правові акти, які мають на меті доповнити правове регулювання закону. Підзаконні акти характеризуються такими властивостями: приймаються на основі закону, у межах закону та для його виконання; деталізують законодавче регулювання суспільних відносин; мають багато суб'єктів їх ухвалення; врегульовують важливі питання організації та функціонування публічної адміністрації, прав і свобод людини й громадянина та їхні взаємовідносини із публічною адміністрацією; приймаються у встановленому законодавством порядку; мають визначену форму вираження; є загальнообов'язковими; охороняються та забезпечуються державою, зокрема, через застосування заходів державного примусу тощо.

До підзаконних нормативно-правових актів як джерел адміністративного права віднесено: постанови Верховної Ради України (оперативні, ратифікаційні, регулятивні, установчі та постанови, що визначають питання адміністративно-територіального устрою України); укази та деякі розпорядження Президента України; постанови та деякі розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативні накази міністерств і центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; акти інших загальнодержавних органів та посадових осіб, що поширюють дію на всю територію України; місцеві підзаконні нормативно-правові акти (місцевих органів державної виконавчої влади, органів влади в Автономній Республіці Крим, органів місцевого самоврядування) та локальні акти (нормативні накази керівників державних або комунальних підприємств, установ та організацій).

Наголошено, що проблеми судового застосування джерел

адміністративного права виражаються в множинності, складній ієрархічності джерел права, відсутності загального кодифікованого акта, суперечливості нормативних приписів, наявності прогалин у праві, новелізації джерел права, що полягає в необхідності застосовувати нові джерела права, а також встановлювати співвідношення між різними джерелами права, визначати акти вищої юридичної сили тощо.

9. Висвітлено особливості застосування актів УРСР та СРСР у судочинстві України, що є джерелами адміністративного права України. За результатами аналізу судової практики визначено труднощі, з якими стикаються суди, за необхідності застосовувати акти, ухвалені до проголошення незалежності Україною та ухвалення Конституції України. У кожному випадку правозастосування суди мають встановлювати відповідність застосовуваного акта Конституції та законам України. Підкреслено, що акти УРСР та СРСР загалом не відповідають сучасним тенденціям розвитку держави та її євроінтеграційній парадигмі, а тому потребують повного перегляду.

10. Визначено, що міжнародні договори України, ратифіковані Верховною Радою України, займають важливе місце в її законодавстві та мають пріоритет у застосуванні перед законами України, крім Конституції України. До ознак міжнародного договору як джерела адміністративного права віднесено: укладається між державами та іншими суб'єктами міжнародного права; врегульовує взаємні права та обов'язки сторін договору в адміністративно-правовій сфері; є обов'язковим для його сторін; має, переважно, письмову форму; спрямований на неодноразове застосування; приймається із дотриманням норм і принципів міжнародного права; потребує особливої процедури надання чинності; має пріоритет у застосуванні щодо відповідних норм національного права.

11. Виявлено, що особливістю європейського права порівняно із міжнародним публічним правом є визнання людини як його суб'єкта, що може звертатися до наднаціональних органів за захистом свого порушеного права. Європейські джерела права визначено як форму зовнішнього виразу

європейського права. Це збірне поняття включає і міжнародні договори, на яких засновані та функціонують міждержавні правові системи Європи, й акти органів та інституцій цих міждержавних систем.

Аргументовано, що Конвенція про захист прав і основоположних свобод виступає фундаментальним джерелом адміністративного права, що закріплює основний каталог прав людини, зокрема, у взаємовідносинах між органами публічної адміністрації та особами приватного права. Застосування Конвенції як джерела права має важливе значення й у національному судочинстві, що дозволяє вирішувати справи ґрунтуючись на міжнародних та європейських стандартах прав людини.

Серед джерел права ЄС нормативне значення для України матимуть двосторонні угоди, що ратифіковані Верховною Радою України як міжнародні договори. Обґрунтовано помилковість практики судів України щодо застосування актів вторинного права ЄС (директив, регламентів та рішень органів ЄС) як джерел права України.

12. Охарактеризовано суттєве значення, яке в державах континентальної правової системи набувають акти судової влади. Хоча вони не спрямовані на формування загальнообов'язкових правил поведінки в Україні, проте мають похідний характер від норм права, що полягає в конкретизації, тлумаченні змісту норм права, припиненні дії нормативних актів чи їх окремих приписів, формуванні висновку щодо порядку застосування адміністративно-правових норм. Це дозволяє виділити судові рішення в окрему групу джерел права, що мають похідний характер від основних джерел права.

До судових актів як джерел адміністративного права віднесено: практику Європейського Суду з прав людини; рішення та висновки Конституційного Суду України; зразкові рішення Верховного суду в адміністративних справах; висновки щодо застосування норм права, викладені в постановках Верховного Суду, а також Верховного Суду України в адміністративних справах; судові рішення Верховного Суду, апеляційних та окружних адміністративних судів, якими визнано протиправним і нечинним нормативно-правовий акт або окремі

його приписи.

13. Виявлено, що важливе значення в судочинстві України має практика Європейського суду з прав людини, до якої необхідно віднести рішення не лише щодо України, а й щодо інших держав, які можуть застосовуватися в національному судочинстві як джерела права. Судове застосування практики ЄСПЛ не лише гарантує забезпечення дотримання прав і свобод людини, а й допомагає судам усувати прогалини в законодавстві, наприклад, у КУпАП.

14. Проаналізовано, що до джерел адміністративного права України необхідно віднести також акти Конституційного Суду України, зокрема, рішення щодо конституційності законів України та інших актів Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради Автономної Республіки Крим та офіційного тлумачення Конституції України, висновки Суду щодо відповідності Конституції України чинних міжнародних договорів України, а також ухвали про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження в справі, якщо вони містять юридичні позиції Суду.

Важливе значення як джерела права матимуть і висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені в постановках Верховного Суду, а також Верховного Суду України, до моменту їх перегляду Великою Палатою Верховного Суду. Доведено, що зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах є взірцем при наступному вирішенні типових справ, неврахування яких є підставою щодо їх оскарження в апеляційному та касаційному порядкух. До джерел права віднесено й рішення Верховного Суду про визнання протиправним та нечинним повністю або в окремій частині рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Запропоновано внести зміни та доповнення до КАС України щодо зміцнення ролі Верховного Суду та його актів в адміністративному судочинстві, зокрема, передбачити у ч. 1 ст. 317 та ч. 1 ст. 351 КАС України

додаткову підставу для скасування оскаржуваного судового рішення суду першої та апеляційної інстанції у разі неврахування чи відступу від правової позиції Верховного Суду, що сприятиме єдності судової системи та посиленню ролі Верховного Суду як найвищої судової інстанції. Наголошено на необхідності доповнити главу 11 розділу II КАС України параграфом 4, у якому визначити особливості провадження Верховним Судом у випадку невідповідності висновкам щодо застосування норм права, викладених у постановах Верховного Суду, постанов суду апеляційної інстанції, у випадках, якщо закон не передбачає право на касаційне оскарження такого судового рішення.

Пропонується передбачити в КУпАП можливість відкриття провадження Верховним Судом у справах про адміністративні правопорушення у виняткових випадках для забезпечення єдності судової практики, коли така справа містить виключну правову проблему, що є необхідним для забезпечення розвитку права та формування єдиної правозастосовної практики, за зразком ч. 5 ст. 328 КАС України.

15. Обґрунтовано, що акти, які не є загальнообов'язковими, не містять норм адміністративного права, не можуть впливати на їх чинність, а отже не можуть бути віднесеними до джерел права. Вони мають лише рекомендаційний та інформативний характер, що дозволило дійти висновку про можливість їх об'єднання в одну групу під назвою «джерела переконливого характеру». Вони відіграють допоміжну роль у процесі судового застосування й можуть враховуватися при ухваленні судового рішення, проте не можуть бути його нормативною підставою. Поряд із цим, джерела переконливого характеру дозволяють краще зрозуміти сутність джерел права, виявити проблеми та особливості їх застосування, визначити недоліки правового регулювання.

16. Розроблено модель системи джерел, які застосовуються в судочинстві України, що включає такі елементи: основні джерела права (нормативно-правові акти та міжнародні договори України), похідні джерела права (рішення і висновки Конституційного Суду України, практика Європейського суду з прав

людини, висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені в постановках Верховного Суду, зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, судові рішення про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень), а також джерела переконливого характеру (індивідуальні (адміністративні) акти, адміністративні договори, правові звичаї, правова доктрина, акти «м'якого права» та інші небов'язкові регулятори адміністративно-правових відносин). Необхідність розроблення моделі системи джерел, що застосовують суди, що є ширшою, ніж система джерел адміністративного права, полягає в тому, що їх неможливо об'єднати в єдину групу та розмістити в ієрархічній послідовності за юридичною силою цих джерел, що є основним критерієм для класифікації джерел права.

17. Запропоновано ухвалити окремий закон про джерела права, що визначатиме правовий статус не лише нормативно-правових актів, а й міжнародних договорів України, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практики ЄСПЛ, судових актів Конституційного Суду України та Верховного Суду тощо. Підкреслено, що такий закон має базуватися на концептуальних засадах теорії права, враховувати специфіку та особливості різних галузей права й потреби юридичної практики.

Наголошено на необхідності внесення змін і доповнень до чинного законодавства України, зокрема, до ст. 7 КАС України щодо врахування юридичних позицій, які містяться в рішеннях і висновках Конституційного Суду України, практики ЄСПЛ, правових висновків щодо застосування норм права, викладених у постановках Верховного Суду, правових висновків Верховного Суду в зразкових адміністративних справах, а також щодо викладення аналогічної статті в Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Запропоновано уніфікувати підходи до врахування правових висновків Верховного Суду і суб'єктами владних повноважень, і судами в ст. 13 Закону України «Про судоустрій та статус суддів».

Обґрунтовано внесення змін і доповнень до ч. 4 ст. 246 КАС України щодо необхідності відображення в судовому рішенні, окремо від джерел права, також джерел переконливого характеру, що мають рекомендаційний характер, проте були враховані судом при винесенні судового рішення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аббакумова Д.В. Комітет Міністрів Ради Європи: міжнародно-правова природа та повноваження: монографія. Харків: Право, 2016. 256 с.
2. Абдуллаев Э.И. Сравнительное административное право: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 05.13.10. Баку, 2000. 50 с.
3. Абросимова Е. Саморегулирование судебной власти: основания, содержание, тенденции. Сравнительное конституционное обозрение. Москва: Институт права и публичной политики. 2004. № 4(49). С. 146–154.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ: Факт, 2003. 496 с.
5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Істина, 2007. 608 с.
6. Адміністративне право: підручн. / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй; 2-ге переробл. та доповн. Харків: Право, 2012. 656 с.
7. Адміністративне право: Альбом схем: навч. посіб. / уклад. Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін.; 2-ге вид., змін. та допов. Харків: Право, 2014. 152 с.
8. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. / ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова): у 2 т. Т. 1. Загальна частина. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2004. 584 с.
10. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс / за заг. ред. академіка НАПрН України О.М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
11. Адміністративне право України. Загальна частина. Альбом схем: навч. посіб. / Ю.П. Битяк, В.В. Зуй, В.М. Гаращук та ін. Харків: Нац. юрид.

акад. України, 2003. 121 с.

12. Адміністративний кодекс України як необхідна додаткова гарантія захисту людини в публічно-правовій сфері // Судебно-юридическая газета. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/122338-administrativniy-kodeks-ukrayini-yak-neobkhidna-dodatkova-garantiya-zakhistu-lyudini-v-publichno-pravoviy-sferi> (дата звернення: 11.05.2017).

13. Административное право: учебник / П.М. Ершов, Д.П. Звоненко, А.Ю. Малумов и др.; 2 изд., доп. и перераб. Москва: Юстицинформ, 2011. 560 с.

14. Административное право зарубежных стран: учеб. пособ. / под ред. проф. А.Н. Козырина . Москва: Изд-во «СПАРК», 1996. 229 с.

15. Административное право России: учеб. для студ. вузов, обучающихся по спец. «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Килясханова; 5-е изд., перераб. и доп. Москва: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. 759 с.

16. Административное право Российской Федерации: учебник / Ю.И. Мигачев, Л.Л. Попов, С.В. Тихомиров; под ред. Л.Л. Попова. 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Издательство Юрайт, 2011. 447 с.

17. Акуленко В.І. Міжнародне право охорони культурних цінностей та його імплементація у внутрішньому праві України: монографія. Київ: ТОВ «ВО «Юстініан», 2013. 616 с.

18. Алексеев С.С. Структура советского права. – Москва: Юрид. лит., 1975. 264 с.

19. Алмаші І.М. Загальна декларація прав людини ООН як джерело конституційного права України. Конституційно-правові академічні студії. 2015. № 2. С. 12–25.

20. Анакіна Т.М. Судовий прецедент у праві Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2008. 19 с.

21. Аналітичний огляд стану здійснення адміністративного судочинства упродовж I півріччя 2016 року / Львівський апеляційний

адміністративний суд. URL:
http://apladm.lv.court.gov.ua/userfiles/ogljad_pravosuddja_I_pivr_2016.doc (дата звернення: 12.02.2018).

22. Андрианов К.В. Правовая природа рішень Європейського суду з прав людини. Право України. 2002. № 3. С. 37–42.

23. Афанасьев В.Г. Системность и общество. Москва: Политиздат, 1980. 368 с.

24. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: монографія; наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю. П. Битяк. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 320 с.

25. Байтин М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Саратов: СГАП, 2001. 416 с.

26. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: підруч. для вищих навч. закл. Київ: Літера ЛТД, 2002. 288 с.

27. Банчук О.А., Куйбіда Р.О. Вимоги статті 6 Конвенції про захист прав людини та основних свобод до процедури здійснення судочинства. Київ: ІКЦ «Леста», 2005. 116 с.

28. Баранецький Р.Ф. Щодо статусу Служби безпеки України як органу державної влади. Юридична наука. 2015. № 2. С. 22–27.

29. Батанов О.В. Акти місцевого самоврядування як джерела конституційного права України: поняття та правова природа. Часопис Київського університету права. 2007. № 1. С. 52–59.

30. Батова С.А., Боботов С.В., Ведерникова О.Н. Судебная система России: учеб. пособ.; 2-е изд., испр., доп. Москва: Дело, 2001. 336с.

31. Бахрах Д.Н., Российский Д.Н., Стариков Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов; 3-е изд., изм. и доп. Москва: Норма, 2008. 816 с.

32. Бахрах Д.Н. Административное право России: учеб. для вузов. Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА.М), 2000. 640 с.

33. Безина А.К., Лазарев В.В. Конкретизация права в судебной

практике. Советская юстиция. 1968. № 2. С. 6–7.

34. Белкин А.А. Источники права и судебная практика в Российской Федерации. Вопросы правоведения. 2009. № 1. С. 6–26.

35. Беляневич В. Прецедентність судової практики: десять років потому. Юридична Газета. 2014. 19 серп. № 13-14 (407-408). С. 15.

36. Бержель Ж.-Л. Общая теория права / под. общ. ред. В.И. Даниленко; пер. с фр. Москва: Изд. дом NOTA BENE, 2000. 576 с.

37. Берназюк Я.О. Послання Президента України до народу та до Верховної Ради України як офіційні документи (акти) глави держави. Форум права. 2010. № 4. С. 63–68.

38. Бобрешов Є.Г. Судове правозастосування в Україні: проблеми теорії та практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. 18 с.

39. Бошно С.В. К вопросу об источниках и формах права. Проблемы государственного строительства и права / под общ. ред. Г.В. Мальцева; отв. ред. С.В. Бошно. Москва: Изд-во РАГС, 2001. С. 48–69.

40. Братановский С.Н., Мамедов А.А. Административное право: учеб. для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 543 с.

41. Бурак В. До питання про джерела права соціального забезпечення. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2003. Вип. 38. С. 362–368.

42. Бурда С.Я. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. 16 с.

43. Бурков А.Л. Акты судебного нормоконтроля как источник административного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14; Тюменский государственный университет. Тюмень, 2005. 28 с.

44. Буряк Я.Я. Нормативно-правові акти місцевих державних адміністрацій в Україні: загальнотеоретична характеристика: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. Львів, 2015. 16 с.

45. Буткевич В.Г. Міжнародне право. Основи теорії: підручник / за ред. В.Г. Буткевича; В.Г. Буткевич, В.В. Мицик, О.В. Задорожній. Київ: Либідь, 2002. 608 с.
46. Бэкон Ф. Сочинения в двух томах. Т. 2. Москва: «Мысль» (Философское наследие), 1978. 575 с.
47. Василевич Г.А. Акты органов судебной власти: роль и место в национальной правовой системе. Национальная государственность и европейские интеграционные процессы: в 2 т. Т. 1. «Национальное законодательство и его гармонизация с правом Европейского Союза»: сб. науч. тр. Минск, 2008. С. 3–13.
48. Васильев А.В. Теория права и государства: учебник Москва: Флинта, 2011. 440 с.
49. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. Москва: Юридическая литература, 1976. 264 с.
50. Васильев А.М. Правовые категории и их место среди категорий обществоведения. Труды ВЮЗИ. Москва, 1973. Т. XXXII. С. 76–200.
51. Васильев С.В. Правова доктрина – джерело процесуального права. Актуальні питання інноваційного розвитку. 2012. № 2. С. 70–76.
52. Васильева Т.А. Акты делегированного законодательства как источник публичного права зарубежных стран. Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 1. С. 171–194.
53. Ватрас В.А. Місце міжнародних договорів України в системі джерел сімейного права. Приватне право і підприємництво. 2015. Вип. 14. С. 164–168.
54. Ващенко Ю.В. Національні комісії регулювання природних монополій в системі органів державної влади в Україні. Південноукраїнський правничий часопис. 2012. № 3. С. 137–139.
55. Вениаминов А. Посилання ВСУ на рішення ЄСПЛ, які офіційно не перекладені і не оприлюднені, є порушенням Конституції і прав громадян /

Протокол. юридичний інтернет-ресурс. URL: http://protokol.com.ua/ua/posilannya_vsu_na_rishennya_espl_yaki_ofitsiyno_ne_rekladeni_i_ne_oprilyudneni_e_porushennyam_konstitutsii_i_prav_gromadyan/ (дата звернення: 11.03.2018).

56. Веренцов проти України: заява № 20372/11. 11 квітня 2013 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_945/page (дата звернення: 13.03.2018).

57. Вильнянский С.И. Значение судебной практики в гражданском праве. Ученые труды ВИЮН. Москва: Юрид. изд-во МЮ СССР, 1947, Вып. 9. С. 239–290.

58. Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про надання висновку щодо відповідності Конституції України Римського Статуту Міжнародного кримінального суду (справа про Римський Статут) від 11 липня 2001 року № 3-в/2001. Справа № 1-35/2001 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/en/v003v710-01> (дата звернення: 22.08.2017).

59. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо наказів центральних органів виконавчої влади» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42269&pf35401=213015> (дата звернення: 16.05.2018).

60. Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. Москва: Городец, 2001. 508 с.

61. Вишневецький Ю.А. Способи надання згоди на обов'язковість міжнародного договору. Юридичний науковий електронний журнал. 2015. № 4. С. 287–290.

62. Віденська конвенція про право міжнародних договорів від 23 травня 1969 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_118/page (дата звернення: 12.11.2017).

63. Гаджиєва Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; ДВНЗ «Запорізький національний університет МОН України». Запоріжжя, 2014. 202 с.

64. Гайова О.В. Закон як джерело сучасного континентального права (загальнотеоретичні та порівняльно-правові аспекти): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2011. 16 с.

65. Галецька Н.Б. Форми імплементації міжнародних договорів європейськими державами: порівняльно-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Львівський національний університет імені Івана Франка. Львів, 2015. 204 с.

66. Галлиган Д.Дж., Полянский В.В. Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. Москва: Юристъ, 2002. 410 с.

67. Галуцько В.В., Курило В.І., Короєд С.О. Адміністративне право України. Т. 1. «Загальне адміністративне право»: навч. посіб.; за ред. проф. В.В. Галуцька. Херсон: Грінь Д.С., 2015. 272 с.

68. Гергелійник В.О. Правові проблеми становлення та функціонування конституційної юстиції України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Київ. нац. ун-т ім. Т.Шевченка. Київ, 2000. 18 с.

69. Гіждіван Л.Ю. Становлення та розвиток співробітництва України з Радою Європи у сфері прав людини: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2001. 16 с.

70. Гірничий Закон України від 6 жовтня 1999 р. № 1127-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1127-14/print1482500278295280> (дата звернення: 05.05.2018).

71. Головатий С. Нові можливості щодо захисту прав людини в Україні. Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 1999. № 1. С. 11–18.

72. Гончарук М., Литвинець Л. Применение решений Европейского суда по правам человека в судебной практике: проблемы интерпретации. URL:

<http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-861> (дата звернення: 17.12.2017).

73. Гримич М.К. Щодо системи джерел адміністративного процесуального права. Форум права. 2016. № 5. С. 30–34.

74. Гриценко І.С. Джерела адміністративного права у їх історичному розвитку. Науковий вісник Чернівецького університету. 2005. Вип. 286. Правознавство. Чернівці: Рута, 2005. С. 85–88.

75. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія. Київ: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. 335 с.

76. Грицяк І.А. Правова та інституційна системи Європейського Союзу / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2009. 200 с.

77. Губань Р. Автономна Республіка Крим як адміністративно територіальна одиниця. Юридичний журнал. 2008. № 6. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2955> (дата звернення: 11.02.2016).

78. Гулевська Г.Ю. Норми «м'якого права» (soft law) у регулюванні міжнародних економічних відносин. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 3. С. 248–251.

79. Гураленко Н.А. Система джерел права як компонент правової системи: системно-функціональний підхід. Науковий вісник Чернівецького університету. 2010. Вип. 533. Правознавство. С. 5–9.

80. Гураленко Н.А. Судовий прецедент в системі джерел права: філософсько-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.12; Львівський державний університет внутрішніх справ. Львів, 2009. 21 с.

81. Гурепка проти України: заява № 61406/00. 6 вересня 2005 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_437 (дата звернення: 07.03.2018).

82. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / пер. с фр. В.А. Туманова. Москва: Междунар. отношения,

1999. 400 с.

83. Дашковська О. Судовий прецедент і судова практика як джерела права. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 1(64). С. 34–41.

84. Дёмин А.В. Административные договоры: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право»; Уральская государственная юридическая академия. Екатеринбург, 1996. 25 с.

85. Дёмин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т., 1998. 93 с.

86. Демський Е.Ф. Адміністративне процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 496 с.

87. Дуда А.В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.01; Українська академія держ. управління при Президентові України. Київ, 2001. 195 с.

88. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.

89. Джерела конституційного права України: монографія / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. Київ: Наукова думка, 2010. 709 с.

90. Довідка про вивчення та узагальнення причин скасування Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду України, переглянутих за винятковими обставинами (постанови № 06/76 – 07/27) / Вищий адміністративний суд України. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=050LV1EF39> (дата звернення: 11.04.2017).

91. Договір міжнародний. Юридична енциклопедія: в 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; редкол. Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 1999. Т. 2. С. 239–240.

92. Доповідь Голови Вищого адміністративного суду України «Про підсумки роботи адміністративних судів України у 2012 році».

Адміністративне судочинство. 2013. № 1. С. 5–20.

93. Дрішлюк А.І. Поняття джерела права та його форми. Юридичний науковий електронний журнал. 2014. Вип. 66. С. 15–19. URL: http://lsej.org.ua/1_2014/5.pdf (дата звернення: 10.09.2015).

94. Дрішлюк А.І. Судовий прецедент у цивільному процесі України: нормативні передумови для визнання та шляхи запровадження. Актуальні проблеми держави і права. 2012. № 1. С. 312–318.

95. Елистратовъ А.И. Основныя начала административнаго права / 2-е изд., испр. и доп. Москва: Изд. Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. 288 с.

96. Еллинекъ Г. Система субъективныхъ публичныхъ правъ / пер. с 2 нѣмецкаго изд. подъ ред. прив.-доцента Московскаго Университета А.А. Рождественскаго. Вып. 1. Москва: Изд. «Освобожденіе» С.-Пб. –Москва, 1918. 16 с.

97. Європейська конвенція з прав людини / Європейський суд з прав людини. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf (дата звернення: 04.02.2018).

98. Європейське право. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М. П. Бажана, 1998. Т. 2. 1999. С. 398–399.

99. Європейське право. Львів–Перемишль, 2003. 17 с. URL: <http://www.europe.org.ua> (дата звернення: 02.04.2016).

100. Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток: монографія / кол. авт.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України, проф. В.С. Загорського, проф. О.Я. Красівського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. 632 с.

101. Європейський Суд з прав людини: організація, процедура, правила звернення / М-во юстиції України. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре», 2000. 16 с.

102. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>. (дата звернення: 18.12.2015).

103. Єрмоленко В.М. Підзаконні акти Верховної Ради України як

джерело аграрного права. Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 29–35.

104. Жук Н.С. Джерела адміністративного права: понятійна і правова характеристика. Актуальні проблеми держави і права. 2013. Вип. 21. С. 155–159.

105. Журавльов А.В. Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 18 с.

106. Забоклицький І.І. Поняття джерел конституційного права: проблеми визначення. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2013. № 6-3. Т. 1. С. 55–59.

107. Забоклицький І.І. Проблеми правового статусу міжнародних договорів України у системі джерел конституційного права України. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Сер.: Юридичні науки. 2015. № 825(7). Т. 1. С. 69–78.

108. Загальна теорія права: підручн. / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

109. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.

110. Задирака Н.Ю. Рішення Європейського суду з прав людини у правовій системі континентального права як джерело адміністративного процесуального права. Адміністративне право і процес. 2014. № 3(9). С. 234–244.

111. Задирака Н.Ю. Сутність джерел права у сфері правової охорони публічного майна. Адміністративне право і процес. 2016. № 1(15). С. 13–22.

112. Заєць А. Законодавча діяльність: деякі питання методології, теорії і практики. Українське право. 1995. № 1 (2). С. 35–43.

113. Законодавство України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/> (дата звернення: 17.05.2016).

114. Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі

нормативно-правових актів: загальнотеоретичний та порівняльний аспекти. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2013. Вип. 57. С. 36–42.

115. Зивс С.Л. Источники права. Москва: Наука, 1981. 240 с.

116. Зінчук А.В. До питання про співвідношення понять «джерело права» і «форма права». Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 24. С. 178–186.

117. Иоффе О.С. Советское гражданское право. Москва: Юрид. лит., 1967. 494 с.

118. Испанская Конституция / Посольство Королевства Испании в Российской Федерации. URL: <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM> (дата звернення: 18.12.2017).

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. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2017. 478 с.

121. Інформаційний лист про країну / Верховний Суд України. URL: [http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/2c587831aaa3dad1c225810100288f8b/\\$FILE/Execution%20Factsheet%20for%20Ukraine%202016%20UKR.pdf](http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/7864c99c46598282c2257b4c0037c014/2c587831aaa3dad1c225810100288f8b/$FILE/Execution%20Factsheet%20for%20Ukraine%202016%20UKR.pdf) (дата звернення: 12.01.2018).

122. Інформація щодо законодавства з питань державної митної справи / Державна фіскальна служба України. URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/zagalna-informatsiya/>. (дата звернення: 12.01.2018).

123. Ісмайлов К.Ю. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на систему джерел права України. Держава і право. 2011. Вип. 51. С. 75–80.

124. Калинин А.Ю. Правообразование и источник права. Актуальные проблемы российского права. 2009. № 3. С. 11–17.

125. Калиновська Т. Класифікація правових актів місцевого

самоврядування. Право України. 2009. № 10. С.219–224.

126. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навч. посіб. Київ: КНТ, 2010. 232 с.

127. Капінус Р.Ю. Акти глав держав як джерела адміністративного права. Київ: Юрид. думка, 2016. 179 с.

128. Караман І.В., Козіна В.В. Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція з прав людини та індивідуальні заяви: перше знайомство / 3-тє вид., змін. та допов. Харків: Фактор, 2016. 240 с.

129. Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А. Право Европейского Союза: учеб. пособ. / отв. ред. С.Ю. Кашкин; 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2011. 274 с.

130. Картузова І.О., Осадчий А.Ю. Адміністративно-процедурне право: навч.-метод. посіб. Одеса: Юридична література, 2008. 288 с.

131. Квятковська Б.І. Особливості судового прецеденту в англо-саксонській та романо-германській правових сім'ях (порівняльний аналіз). Теорія і практика правознавства. 2013. Вип. 1. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/tipp_2013_1_3.pdf (дата звернення: 17.11.2017).

132. Кельзен Г. Чисте Правознавство: з дод.: Проблеми справедливості / пер. з нім. О. Мокровольського. Київ: Юніверс, 2004. 496 с.

133. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Загальна теорія держави і права: підручн. Київ: Кондор, 2006. 477 с.

134. Кельман М.С. Конституційний контроль як засіб захисту конституцій у національних правових системах континентального права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. Київ, 2001. 19 с.

135. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). Москва: Аванта+, 2001. 560 с.

136. Кечекьян С.Ф. О понятии источника права. Учёные записки МГУ. Вып. 116. Кн. 2. Москва, 1946. 134 с.

137. Кечко проти України: заява № 63134/00 від 8 листопада 2005 р. /

Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/974_025.
(дата звернення: 12.05.2018).

138. Кириченко О. Поняття та значення органічних законів у системі законодавства України. Вісник Академії управління МВС. 2009. № 3. С. 93–103.

139. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: навч. посіб. Одеса: Юридична література, 2006. 488 с.

140. Клименко К.О. Правозастосування в судовому адміністративному процесі України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т Держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 20 с.

141. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 12.04.2018).

142. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page> (дата звернення: 12.04.2018).

143. Козлов Ю.М. Административное право: учеб. Москва: Юристъ, 1999. 320 с.

144. Козулин А.И. Об источниках прав человека. Государство и право. 1994. № 2. С. 144–152.

145. Козюбра М.І. Загальна теорія права: підручник. Київ: Ваіте, 2015. 392 с.

146. Козюбра М. Місце Європейської конвенції з прав людини у правовій системі України. Досвід застосування Європейської конвенції з прав людини в судочинстві України та Польщі: матер. наук.-практ. конф. (Львів, 12–13 листопада 2004 р.). Львів, 2004. С. 15–21.

147. Колесников Е.В. Постановления конституционных судов как источник российского конституционного права. Правоведение. 2001. № 2. С. 32–53.

148. Колодій А.М., Олійник А.Ю. Державне будівництво та місцеве

самоврядування в Україні: підруч. / за ред. Я.Ю. Кондратьєва. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 464 с.

149. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.

150. Коломоець Т., Лютиков П. Акти тлумачення адміністративного законодавства: теоретичні аспекти класифікації та формулювання дефініції. Юридична Україна. 2011. № 6. С. 28–32.

151. Коломоець Т.О. Визначеність поняття «адміністративний процес» – умова ефективності нормопроектної та правозастосовної (в тому числі судової) діяльності. Слово Національної школи суддів України. 2012. № 1. С. 153-160.

152. Коломоець Т.О., Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 2014. 237 с.

153. Коломоець Т. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. Право України. 2017. № 6. С. 72–79.

154. Коломоець Т.О., Гаджиева Ш.Н. Кодекс як джерело адміністративного права України: історія, сучасність та перспективи: монографія. Запоріжжя: ЗНУ, 2014. 176 с.

155. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

156. Комментарий к Конвенции о защите прав человека и основных свобод и практике ее применения / под общ. ред. д.ю.н., проф. В.А. Туманова и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. Москва: Изд-во НОРМА, 2002. 336 с.

157. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифіковано Законом №475/97-ВР від 17.07.1997 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 18.10.2017).

158. Конин Н.М. Административное право России в вопросах и ответах: учеб. пособ. / 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2010. 256 с.

159. Конкретизация законодательства как технико-юридический прием

нормотворческой, интерпретационной, правоприменительной практики: мат. междунар. симпозиума (Геленджик, 27–28 сентября 2007 года) / под ред. доктора юрид. наук, проф., засл. деятеля науки РФ В.М. Баранова. Нижний Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2008. 1134 с.

160. Кононенко В.П. Практика Європейського Суду з прав людини як додаткове джерело права при тлумаченні конституційних норм. Науковий вісник Ужгородського університету. 2012. Серія Право. Вип. 19. Т. 1. С. 178–181.

161. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/text/40/f450346n12.pdf> (дата звернення: 15.08.2017).

162. Константий О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.

163. Конституційне право України: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, Київ. ун-т ім. Тараса Шевченка, Нац. акад. внутр. справ. Київ: Наукова думка, 2000. 732 с.

164. Конституція Автономної Республіки Крим: прийнята Верховною Радою Автономної Республіки Крим 21.10.1998 р., затверджена Законом України 23.12.1998 р. № 350-XIV / Верховна Рада України. – URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/350-14/print1461697095589216>. (дата звернення: 11.06.2016).

165. Конституція Литовської Республіки: прийнята громадянами Литовської Республіки на референдумі 25 жовтня 1992 року / Верховна Рада України. Управління комп'ютеризованих систем. Київ, 2001. URL: http://lib.rada.gov.ua/LibRada/static/LIBRARY/catalog/law/lit_konst1.htm (дата звернення: 09.01.2016).

166. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 04.03.2018).

167. Конституція України: Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (гол. ред.), О.В. Петришин (відп. секрет.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук. України; 2-ге вид., перер. і доп. Харків: Право. 2011. 1128 с.

168. Коренев А.П. Административное право России: учеб.: в 3-х частях. Ч. 1. Москва: Изд-во «Щит-М», 1999. 280 с.

169. Коренев А.П. Объем и принципы кодификации советского административного законодательства. Правоведение. 1963. № 3. С. 36–44.

170. Коровайко О.І. Окремі питання застосування судом практики Європейського суду з прав людини. Науковий вісник публічного та приватного права. 2016. Вип. 5. С. 312–317.

171. Косович В. До визначення поняття «нормативно-правовий акт»: практична необхідність і теоретична можливість уточнення. Право України. 2012. № 9. С. 274–280.

172. Кравченко В.В. Конституційне право України: навч. посіб / вид. 3-тє, виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2004. 512 с.

173. Кузнецов А.О. Акти органів та посадових осіб місцевого самоврядування: теоретичний аспект. Державне будівництво. 2011. № 1. 10 с. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/01.pdf>. (дата звернення: 02.03.2017).

174. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія. Київ: Атіка, 2005. 352 с.

175. Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. 2009. № 2(11). С.30–33.

176. Курило В., Панталієнко П. Судовий прецедент у правовій системі України: окремі аспекти практики реалізації. Visegrad Journal on Human Rights. 2016. № 5/1. С. 100–104.

177. Кухнюк Д.В. Судовий прецедент як джерело кримінально-

процесуального права: дис. ... канд. юрид. наук. – Київ, 2008. 228 с.

178. Ланкевич А.З. Інцидентний конституційний контроль, преюдиціальність рішень Конституційного Суду України та усталена практика адміністративних судів в Україні. Науковий вісник Ужгородського університету. 2011. Серія Право. Вип. 15. С. 122–126.

179. Ласько І. Класифікація джерел права соціального забезпечення. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2008. Вип. 47. С. 117–123.

180. Лічман Л.Г. Значення судової практики для правозастосування у цивільному судочинстві України. Вісник Верховного Суду України. 2011. № 6 (130). С. 34–38.

181. Лившиц Р.З. Судебная практика как источник права. Журнал российского права. 1997. № 6. С. 49–57.

182. Линник Л.Н. К вопросу об источниках избирательного процесса как самостоятельной отрасли права. Право и политика. 2002. № 1. С. 6–14.

183. Луканов Ю.В. Третій Президент (Політичний портрет Леоніда Кучми). Київ: Такі справи, 1996. 154 с.

184. Лукашук И.И. Современное право международных договоров: в 2-х т. Москва: Вольтере клувер, 2004. Т. 1. Заключение международных договоров. 658 с.

185. Лукьянова Е.А. Закон как источник советского государственного права. Москва: Изд-во Моск. ун-та, 1988. 152 с.

186. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. 304 с.

187. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права: навч.-метод. посібник (за кредитно-модульною системою). Київ: Атіка, 2008. 412 с.

188. Луць Л.А. Сучасні правові системи світу: навч. посіб. Львів: юрид. факультет Львівського національного університету ім. Івана Франка, 2003. 268 с.

189. Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные

социальные и правовые характеристики. Москва: Юнити-Дана: закон и право, 2000. 303 с.

190. Лялюк О.Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. Державне будівництво та місцеве самоврядування. 2015. Вип. 30. С. 28–39.

191. Мазаракі Н.А. Джерела адміністративного права. Право і суспільство. 2015. № 1/2015. С. 141–147.

192. Мазур Д.В. Акти правотворчості Президента в республіках зі змішаною формою правління (загальнотеоретичний аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 20 с.

193. Мазур М.В. Акти органів судової влади як джерело конституційного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого. Харків, 2009. 20 с.

194. Майданик Р.А. Цивільне право: Загальна частина. Вступ у цивільне право. Київ: Алерта, 2012. 472 с. URL: <http://westudents.com.ua/knigi/477-tsvivlne-pravo-maydanik-PA.html> (дата звернення: 11.02.2018).

195. Максакова Р. Правова природа Конституції Автономної Республіки Крим. Вісник Конституційного Суду України. 2010. № 2. С. 138–146.

196. Малишев Б. Судова правотворчість у контексті судової реформи в Україні. Право України. 2017. № 6. С. 34–38.

197. Маляренко В.Т. Правосуддя. Юридична енциклопедія: в 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2003. Т. 5. С. 50–51.

198. Мартенсъ Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. СПб.: Типографія Министерства Путей Сообщенія (А. Бенке), 1882. 418 с.

199. Марцеляк О. Правова природа актів Конституційного Суду України та їх роль у розвитку науки конституційного права. Вісник Конституційного Суду України. 2015. № 4. С. 118–121.

200. Марченко М.М. Источники права: учеб. пособ. Москва: ТК Велби,

Изд-во Проспект, 2008. 760 с.

201. Марченко О.О. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. Порівняльно-аналітичне право. 2017. № 4. С. 181–184.

202. Матат Ю.І. Практика Європейського суду з прав людини в механізмі подолання прогалін у законодавстві. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 386–389.

203. Международное право: Лекції читання в Военно-юридической академії / Н. Коркуновъ. С.-Пб.: Лейт. Шидловскій, 1886. 358 с.

204. Мельник А.С. Основні та доповнюючі джерела українського права. Актуальні проблеми держави і права. 2013. Вип. 69. С. 67–77.

205. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.

206. Мельников В.А. Административное право Российской Федерации (Общая часть): учеб. пособ. – Волгоград: Издательство Волгоградской академии МВД России, 2004. 166 с.

207. Мельниченко В. Делеговане законодавство як чинник стабілізації державного управління. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентіві України. 2012. Вип. 1. С. 170–179.

208. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4495-17/print1435728451767598> (дата звернення: 12.05.2017).

209. Михайловскій І.В. Очерки філософії права: у 2 т. Т. 1 Томскъ: Товарищество «Печатня С. П. Яковлева», 1914 . 604 с.

210. Мін'юст хоче одним махом скасувати всі нормативні акти часів СРСР. Українська правда. URL: <http://www.pravda.com.ua/news/2017/04/12/7141026/> (дата звернення: 11.01.2018).

211. Мірошніченко А.М. Чи потрібний Закон України «Про нормативно-правові акти»? Форум права. 2009. № 1. С. 362–372.

212. Мойсак С.М. Акти управління в системі джерел адміністративного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-тет «Одеська юридична академія». – Одеса, 2011. 20 с.

213. Мойсак С.М. Співвідношення актів управління і адміністративних договорів. Актуальні проблеми держави і права. 2009. Вип. 45. С. 328–333.

214. Москалюк О.В. Співвідношення колізійних норм і колізійних принципів при подоланні колізій між нормами рівної юридичної сили. Вісник Вищої ради юстиції. 2011. № 4(8). С. 106–116.

215. Мочульська М.Є. Правова доктрина та правова наука: співвідношення понять. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVIII регіон. наук.-практ. конф. (Львів, 26–27 січ. 2012 р.). Львів: Львів. нац. університет ім. І. Франка, 2012. С. 39-41.

216. Муравйов В.І. Особливий характер правової системи Європейського Союзу. Підприємництво, господарство і право. Київ, 2002. № 8. С. 86–89.

217. Назаренко О.А. Міжнародні договори України в системі джерел конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; І-тут держ. і права ім. В. М. Корецького. Київ, 2006. 20 с.

218. Назаренко Є.В. Запровадження в життя Конституції – головна мета сучасного етапу правової реформи державної влади. Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства: зб. наук. пр. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. Вип. 2. С. 36–44.

219. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / укладачі: В.М. Бевзенко, І.Б. Коліушко, О.Р. Радишевська, І.С. Гриценко, П.Б. Стецюк. Київ: ВД «Дакор», 2016. 464 с.

220. Наумова К.І. Нормативно-правові акти місцевого самоврядування: поняття та види. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2014. Вип. 26. С. 63–66.

221. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б.

- Авер'янов та ін.; за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ: Юрінком Інтер, 2009. 704 с.
222. Недбайло П.Е. Применение советских норм права. Москва: Гос. изд-во юрид. лит., 1960. 512 с.
223. Николаева М.Н. Нормативные акты министерств и ведомств в СССР. Москва: Юрид. лит., 1975. 144 с.
224. Ніколенко Л.М. Щодо можливості визнання судового прецеденту в Україні. Актуальні проблеми держави і права. 2014. Вип. 73. С. 261–266.
225. О нормативных правовых актах Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь / Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=h10000361>. (дата звернення: 26.12.2016).
226. Овчаренко І.М. Закони у системі джерел (форм) права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 19 с.
227. Общая теория права и государства: учеб. / под ред. В.В. Лазарева; 2-е изд., перераб. и доп. Москва: Юристь, 1996. 472 с.
228. Овсянко Д.М. Административное право: учеб. пособ. / изд. 3-е, перераб. и доп. Москва: Юристь, 2000. 468 с.
229. Окрема думка в порядку ч. 3 ст. 25 КАС України від 24 лютого 2016 р. Справа № 638/20557/15-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56155065> (дата звернення: 17.01.2018).
230. Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В.М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про деякі питання керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-09> (дата звернення: 17.01.2018).
231. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним

поданням 73 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) здійсненого Президентом України права вето стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до статті 98 Конституції України» та пропозицій до нього (справа щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-03> (дата звернення: 17.01.2018).

232. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. 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 терміна «законодавство») / Конституційний Суд України. URL: http://www.ccu.gov.ua/docs/391&usg=AFQjCNH_Hrq37mcmz_RqmnAQy7MWCКСВМw. (дата звернення: 17.01.2018).

233. Окрема думка судді Конституційного Суду України Стецюка П.Б. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/nb03d710-12> (дата звернення: 17.01.2018).

234. Оніщенко О.В. Конституція України як основне джерело конституційного права України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2005. 21 с.

235. Осауленко О.І. Загальна теорія держави і права: навч. посіб. Київ: Істина, 2007. 336 с.

236. Основы права Европейского Союза / Н. Ю. Ильин. Москва: Норма,

2008. 224 с.

237. Ордина О.Н. Административный нормативный правовой договор. Современное право. 2013. № 11. С. 27–30.

238. Ордина О.Н. Источники административного права России и проблемы их систематизации. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. 319 с.

239. Ордина О.Н. Международный договор как источник административного права. Актуальные проблемы российского права. – 2010. № 1. С. 138–145.

240. Основин В.С. Нормы советского государственного права. Москва: Госюриздат, 1963. 110 с.

241. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології: монографія. Київ: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. 336 с.

242. Пархоменко Н. Концептуальні основи теорії джерел права. Право України. 2017. № 6. С. 9–16.

243. Паславська Н. Конституційна юстиція Федеративної Республіки Німеччина: від витоків до сьогодення: монографія. Львів: ПАІС, 2017. 288 с.

244. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Санкт-Петербург: Лань, 2000. 608 с.

245. Петришина М. Акти органів і посадових осіб місцевого самоврядування: сутність та особливості. Питання конституційного права. 2012. № 1 (68). С. 66–76.

246. Петров Г.И. Источники советского административного права. Правоведение. 1958. № 4. С. 34–45.

247. Петров Г.И. О кодификации советского административного права. Советское государство и право. 1962. № 5. С.27-33.

248. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. Київ: КНТ, 2014. 304 с.

249. Пирожкова Ю.В. Процедурна функція адміністративного права: структура та фактичні ознаки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 37–41.

250. Питання посилення взаємодії органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з підготовки та прийняття нормативно-правових актів: постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2009 р. № 531 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/531-2009-п> (дата звернення: 18.06.2017).

251. Погорецький М., Гриценко І. Право на справедливий суд. Вісник Київського національного університету імені Тарас Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 91. С. 4–8.

252. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. / за ред. В.Ф. Погорілка. Київ: Юрид. думка, 2006. Т. 1. 544 с.

253. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Конституційні закони: утвердження концепції становлення практики. Право України. 2002. №3. С. 8–15.

254. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л. Референдне право: навч. пос. Київ: Ліра, 2009. 366 с.

255. Подольская Н.А. Прецедент как источник права в романо-германской правовой семье. Вестник Московского университета. 1999. № 6. С. 80–88.

256. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/731-92-п> (дата звернення: 11.07.2016).

257. Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України: Указ Президента України від 15 листопада 2006 р. № 970/2006 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/970/2006> (дата звернення: 11.07.2016).

258. Полякова В.В. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело права в Україні. Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2015. Вип. 32. Т. 1. С. 145–148.

259. Попов Ю.Ю. Прецедентне право у контексті загальнообов'язковості судових рішень та українські перспективи. Форум права. 2010. № 3. С. 351–363.

260. Попович Н.В. Конституційні закони в країнах Вишеградської групи. Проблеми законності. 2016. № 135. С. 30–38.

261. Постанова Автозаводського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 15 березня 2010 р. Справа № 2а-450/10 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8390809> (дата звернення: 03.02.2017).

262. Постанова Апеляційного суду Вінницької області від 22 липня 2015 р. Справа № 125/1494/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/47178586> (дата звернення: 08.07.2016).

263. Постанова Апеляційного суду Закарпатської області від 23 травня 2013 р. Справа № 308/1204/13-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/31375369> (дата звернення: 08.07.2016).

264. Постанова Апеляційного суду Полтавської області від 28 вересня 2017 р. Справа № 3-5894/04 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69189304> (дата звернення: 11.02.2018).

265. Постанова Бердянського міськрайонного суду Запорізької області від 21 грудня 2016 р. Справа № 310/8502/16-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63639106> (дата звернення: 17.02.2017).

266. Постанова Білогорського районного суду Хмельницької області від 9 листопада 2010 р. Справа № 2а-757/10 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46808349> (дата звернення: 17.02.2017).

267. Постанова Білоцерківського міськрайонного суду Київської області від 04 червня 2015 р. Справа № 357/7248/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/53577063> (дата звернення: 27.11.2017).

268. Постанова Верховного Суду від 20 червня 2018 р. Справа № 514/134/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74963333> (дата звернення: 21.07.2018).

269. Постанова Верховного Суду від 31 липня 2018 р. Справа № 552/5623/16-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/75597998> (дата звернення: 14.08.2018).

270. Постанова Веселівського районного суду Запорізької області від 30 квітня 2015 року. Справа № 313/496/15-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51815012> (дата звернення: 15.06.2017).

271. Постанова Вищого адміністративного суду України від 03 серпня 2015 р. Справа № 800/225/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/48116361> (дата звернення: 09.02.2016).

272. Постанова Вищого адміністративного суду України від 06 липня 2016 р. Справа № 800/323/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/58848291> (дата звернення: 12.11.2017).

273. Постанова Вінницького окружного адміністративного суду від 01 лютого 2016 р. Справа № 802/3987/15-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/55988402> (дата звернення: 18.08.2017).

274. Постанова Городищенського районного суду Черкаської області від 12 вересня 2016 року. Справа №691/992/16-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/61216477> (дата звернення: 14.12.2017).

275. Постанова Городоцького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2014 року. Справа № 672/1640/14-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/41487729> (дата звернення: 12.05.2016).

276. Постанова Горохівського районного суду Волинської області від 29 вересня 2014 року. Справа № 155/1848/2014-п / Єдиний державний реєстр

судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/52204106> (дата звернення: 16.06.2016).

277. Постанова Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду від 2 червня 2015 р. Справа № 808/1561/14 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44634510> (дата звернення: 12.07.2017).

278. Постанова Житомирського апеляційного адміністративного суду від 04.04.2016 р. Справа № 2а/0614/8286/11 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56943238> (дата звернення: 11.12.2017).

279. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 31.01.2013 р. Справа № 0670/8627/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29030283> (дата звернення: 11.12.2017).

280. Постанова Калінінського районного суду міста Горлівки Донецької області від 27 грудня 2010 року. Справа № 3-1994/10 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/13230809> (дата звернення: 11.10.2017).

281. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 01 червня 2010 р. Справа № № 22-а-17885/08 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9798388> (дата звернення: 17.05.2017).

282. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 30 листопада 2016 р. Справа № 826/10476/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63131662> (дата звернення: 17.07.2017).

283. Постанова Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 11 вересня 2015 р. Справа № 233/5400/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/50381075> (дата звернення: 16.07.2017).

284. Постанова Костянтинівського міськрайонного суду Донецької області від 11 липня 2017 р. Справа № 233/2465/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/67651646> (дата звернення: 12.02.2018).

285. Постанова Крюківського районного суду м. Кременчука Полтавської області від 24 листопада 2015 р. Справа № 537/3942/15-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53856347> (дата звернення: 04.06.2017).

286. Постанова Ленінського районного суду м. Миколаєва від 24 вересня 2013 р. Справа № 489/7538/13-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/34002399> (дата звернення: 12.06.2017).

287. Постанова Львівського апеляційного адміністративного суду від 04 квітня 2013 р. Справа № 9104/148410/11 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/30644896#> (дата звернення: 12.05.2015).

288. Постанова Львівського окружного адміністративного суду від 28 квітня 2016 р. Справа № 813/733/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/57507923> (дата звернення: 12.11.2017).

289. Постанова Менського районного суду Чернігівської області від 19 квітня 2013 р. Справа № 738/663/13-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/30817002> (дата звернення: 09.07.2017).

290. Постанова Могилів-Подільського міськрайонного суду Вінницької області від 29 лютого 2016 р. Справа № 138/869/16-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/56149233> (дата звернення: 14.02.2018).

291. Постанова Мукачівського міськрайонного суду Закарпатської області від 26 квітня 2016 року. Справа № 303/2553/16-а / Єдиний державний

реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57381341> (дата звернення: 08.02.2018).

292. Постанова Одеського апеляційного адміністративного суду від 13 лютого 2018 р. Справа № 821/1465/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72482491> (дата звернення: 16.05.2018).

293. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 5 березня 2008 р. Справа № 2-а-2667/08 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/4928453> (дата звернення: 14.06.2017).

294. Постанова Одеського окружного адміністративного суду від 22 грудня 2016 р. Справа № 815/5276/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/63584581> (дата звернення: 28.11.2017).

295. Постанова окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 18 листопада 2013 р. Справа №801/4067/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35597899> (дата звернення: 11.06.2017).

296. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 30.03.2010 р. Справа № 2а-10668/09/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9763164> (дата звернення: 15.06.2017).

297. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23.06.2010 р. Справа № 2а-1048/10/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/10203942> (дата звернення: 26.11.2016).

298. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 жовтня 2010 р. Справа № 2а-3858/10/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11894878#> (дата звернення: 11.07.2017).

299. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 29.02.2012 р. Справа № 2а-17590/11/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/22255670> (дата звернення: 03.01.2016).

300. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 03 січня 2013 р. Справа № 2а-17130/12/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/28598143> (дата звернення: 12.06.2017).

301. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 05 грудня 2013 р. Справа № 826/19281/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/36171396> (дата звернення: 23.12.2016).

302. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 24 грудня 2014 р. Справа № 826/19463/14 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/42017303> (дата звернення: 11.05.2017).

303. Постанова Оріхівського районного суду Запорізької області від 26 березня 2015 року. Справа № 323/1091/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/43323572> (дата звернення: 11.02.2018).

304. Постанова Оріхівського районного суду Запорізької області від 9 листопада 2017 року. Справа № 323/3028/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/70103412> (дата звернення: 04.03.2018).

305. Постанова Павлоградського міськрайонного суду Дніпропетровської області від 28 грудня 2017 року. Справа № 185/10237/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/71382590> (дата звернення: 11.03.2018).

306. Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 10.03.2016 р. Справа № 815/5685/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL:

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/56446788> (дата звернення: 02.10.2017).

307. Постанова Приморського районного суду м. Одеси від 02 березня 2017 р. Справа № 522/4094/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65094365> (дата звернення: 21.12.2017).

308. Постанова Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 28 березня 2017 р. Справа № 743/429/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65549309> (дата звернення: 12.01.2018).

309. Постанова Ріпкинського районного суду Чернігівської області від 18 травня 2017 р. Справа № 743/594/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66785705> (дата звернення: 17.01.2018).

310. Постанова Сарненського районного суду Рівненської області від 18 травня 2017 р. Справа № 572/1135/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66630951> (дата звернення: 12.11.2018).

311. Постанова Сіверського районного суду Чернігівської області від 17 червня 2009 р. Справа № 2-а-1957 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/6290996> (дата звернення: 12.06.2017).

312. Постанова Смілянського міськрайонного суду Черкаської області від 2 листопада 2010 року. Справа № 2-а-1221/2010 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12402934> (дата звернення: 12.02.2017).

313. Постанова Солом'янського районного суду м. Києва від 8 листопада 2002 року. Справа № 2-а-705/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/27572193> (дата звернення: 17.12.2017).

314. Постанова Соснівського районного суду м. Черкаси від 24 квітня 2014 року. Справа № 2а-554/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень.

URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/38446087> (дата звернення: 17.07.2017).

315. Постанова Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 16 листопада 2015 року. Справа № 723/3320/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53480960> (дата звернення: 17.07.2017).

316. Постанова Стрийського міськрайонного суду Львівської області від 30 січня 2015 року. Справа № 456/110/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45436939> (дата звернення: 17.07.2017).

317. Постанова судді Веселівського районного суду Запорізької області від 2 березня 2017 р. Справа № 313/146/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65151138> (дата звернення: 16.06.2017).

318. Постанова судді Волноваського районного суду Донецької області від 11 березня 2015 р. Справа № 221/553/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/45296714> (дата звернення: 01.02.2017).

319. Постанова Богородчанського районного суду Івано-Франківської області від 07 лютого 2010 р. Справа № 2а-111/2010 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/7762877> (дата звернення: 21.01.2018).

320. Постанова судді Кам'янець-Подільського міськрайонного суду Хмельницької області від 3 січня 2018 р. Справа № 676/7004/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71415727> (дата звернення: 10.02.2018).

321. Постанова судді Київського районного суду м. Одеси від 01 лютого 2018 р. Справа № 520/15363/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71926732> (дата звернення: 25.02.2018).

322. Постанова судді Літинського районного суду Вінницької області від 31 березня 2001 р. Справа № 3-293/11 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/16685758> (дата звернення: 17.06.2016).

323. Постанова судді Мар'їнського районного суду Донецької області від 2 березня 2018 р. Справа № 237/808/18 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72875899> (дата звернення: 17.03.2018).

324. Постанова судді Попаснянського районного суду Луганської області від 5 квітня 2017 р. Справа № 423/369/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65910303#> (дата звернення: 17.01.2018).

325. Постанова судді Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 26 лютого 2018 р. Справа № 723/493/18 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72430207> (дата звернення: 03.03.2018).

326. Постанова судді Хортицького районного суду м. Запоріжжя від 10 квітня 2018 р. Справа № 3-в/337/6/2018 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/73269260> (дата звернення: 17.05.2018).

327. Постанова судді Чемеровецького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2011 року. Справа 3-2219-1014/11 р. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19583672> (дата звернення: 04.05.2017).

328. Постанова Сумського окружного адміністративного суду від 15 березня 2010 року. Справа № 2а-134/10/1870 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/8760869> (дата звернення: 17.12.2016).

329. Постанова Таращанського районного суду Київської області від 6 квітня 2012 року. Справа № 3-13/12 / Єдиний державний реєстр судових

рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/24473823> (дата звернення: 12.07.2017).

330. Постанова Теробовлянського районного суду Тернопільської області від 2 червня 2015 року. Справа № 606/529/15-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46822715> (дата звернення: 30.04.2017).

331. Постанова Харківського апеляційного адміністративного суду від 27 листопада 2017 р. Справа № 820/5886/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70547580> (дата звернення: 11.01.2018).

332. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 13 жовтня 2016 р. Справа № 820/5120/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/62079235> (дата звернення: 19.12.2017).

333. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2017 р. Справа № 820/5886/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69421596> (дата звернення: 17.01.2018).

334. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 28 квітня 2017 р. Справа № 821/663/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66275622> (дата звернення: 17.01.2018).

335. Постанова Чемеровецького районного суду Хмельницької області від 21 листопада 2011 року. Справа № 3-2219-1014/11 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19583672> (дата звернення: 19.06.2017).

336. Постанова Чугуївського міського суду Харківської області від 20 березня 2017 року. Справа № 636/4235/16-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65400351> (дата звернення: 15.01.2018).

337. Постанова Шевченківського районного суду м. Запоріжжя від 16 травня 2012 року. Справа № 0827/4929/12 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46755676>. (дата звернення: 15.01.2018).

338. Постанова Широківського районного суду Дніпропетровської області від 30 січня 2015 року. Справа № 197/69/15-п / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/42753990#> (дата звернення: 04.08.2017).

339. Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ от 14 июля 2015 г. / Конституционный Суд Российской Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244> (дата звернення: 17.09.2016).

340. Потапенко І.В. Щодо поняття «джерело адміністративного права». Наше право. 2014. № 5. С. 76–80.

341. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» щодо наказів центральних органів виконавчої влади» / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=42269&pf35401=211680> (дата звернення: 12.02.2018).

342. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Наук. думка, 2007. 588 с.

343. Прецедент правовий / Л.А. Луць, П.М. Рабінович, Г.Г. Шмельова. Юридична енциклопедія: в 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 2003. Т. 5. С. 77–78.

344. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17/print1485886606895441> (дата

звернення: 08.11.2015).

345. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 р. № 34/5 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05/print1487506923770574> (дата звернення: 17.11.2016).

346. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим: Закон України від 10 лютого 1998 р. № 90/98-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90/98-вр> (дата звернення: 17.09.2017).

347. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду у з прав людини: Закон України № 3477-IV від 23 лютого 2006 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3477-15/print1510078617636447> (дата звернення: 12.04.2016).

348. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2147a-19/page4> (дата звернення: 12.01.2018).

349. Про всеукраїнський референдум: Закон України від 6 листопада 2012 року № 5475-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5475-17/print1471407189683767> (дата звернення: 17.09.2016).

350. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади: Указ Президента України від 03 жовтня 1992 року № 493 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/493/92> (дата звернення: 19.11.2017).

351. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII / Верховна Рада України. URL:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-19/print1435728451767598> (дата звернення: 30.10.2017).

352. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України від 15 квітня 2014 року № 1207-VII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/print1492417496750825> (дата звернення: 19.12.2016).

353. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення: 01.12.2016).

354. Про застосування Конституції України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Верховного Суду України від 1 листопада 1996 р. № 9 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0009700-96> (дата звернення: 12.02.2017).

355. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 19 грудня 2014 р. № 13 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14> (дата звернення: 15.02.2017).

356. Про затвердження Типового положення по територіальні органи міністерств та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 25 травня 2011 року № 563 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п> (дата звернення: 11.04.2016).

357. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18/print> (дата звернення: 19.03.2016).

358. Про Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, юрисдикцію та практику Європейського суду з прав людини:

інформаційний лист № 01-06/1444/16 від 22 квітня 2016 р. / Вищий господарський суд України / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v1444600-16> (дата звернення: 15.04.2017).

359. Про Конституційний Суд України: Закон України від 13 липня 2017 року № 2136-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2136-19/print1510078617636447> (дата звернення: 20.12.2017).

360. Про міжнародні договори України: Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1906-15> (дата звернення: 12.05.2017).

361. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр/print1492598771460622> (дата звернення: 14.06.2017).

362. Про окремі питання, що виникають при застосуванні судами положень ст. 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення: постанова Пленуму Верховного Суду України від 11 червня 2004 р. № 11 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0011700-04> (дата звернення: 17.09.2017).

363. Про порядок зносин між собою органів НКЮ УСРР та Уповноваженого НКЗаксправ СРСР при РНК УСРР: постанова від 13 листопада 1932 р. Народній комісаріят юстиції УСРР та Уповноважений Народнього комісаріату закордонних справ СРСР при Раді народніх комісарів УСРР / Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. URL: [http://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/alldocact2/kp320002\\$0000_00_00?OpenDocument&link4](http://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/alldocact2/kp320002$0000_00_00?OpenDocument&link4) (дата звернення: 16.09.2017).

364. Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР: постанова Верховної Ради України від 12 вересня 1991 р. № 1545-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1545-12> (дата звернення: 15.09.2017).

365. Про правонаступництво України: Закон України від 12 вересня 1991 р. № 1543-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1543-12> (дата звернення: 15.09.2017).

366. Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим: Закон України від 16 червня 2011 року № 3530-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3530-17/print1497624763297776> (дата звернення: 12.02.2017).

367. Про систему валютного регулювання і валютного контролю від 19.02.1993 р.: декрет Кабінету Міністрів України від 19 лютого 1993 р. № 15-93 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/15-93> (дата звернення: 01.04.2017).

368. Про службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2229-12> (дата звернення: 02.11.2017).

369. Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2012 році: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 25 лютого 2013 року № 1 / Вищий адміністративний суд України. URL: http://www.vasu.gov.ua/plenum/post_plenum/plenum_2012_02_25_n1/ (дата звернення: 12.09.2016).

370. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19/print1446034928519902> (дата звернення: 17.01.2018).

371. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання: Закон України від 18.11.1992 р. № 2796-XII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2796-12> (дата звернення: 02.03.2017).

372. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17> (дата звернення: 11.01.2018).

373. Про Центральну виборчу комісію: Закон України від 30.06.2004 р. № 1932-IV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення: 19.11.2017).

374. Проблемы общей теории права и государства: учеб. / Ин-т государства и права РАН; под общ. ред. В.С. Нерсесянца; 2-е изд., пересмотр. Москва: Норма: ИНФРА-М, 2010. 816 с.

375. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правонаступництво України» щодо скасування дії актів СРСР на території України / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=59055&pf35401=396640> (дата звернення: 17.11.2017).

376. Проект Закону про нормативно-правові акти № 0922 від 12.12.2012 / Верховна Рада України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=45021&pf35401=246514> (дата звернення: 12.01.2018).

377. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні / автор-упоряд. О.А. Банчук. Київ: Конус-Ю, 2009. 272 с.

378. Пухтецька А.А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права: монографія / відп. ред. В.Б. Авер'янов. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2010. 140 с.

379. Рабінович П.М. Верховенство права в інтерпретації Страсбурзького суду та Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. 2006. № 1. С. 37–46.

380. Рабінович П.М. Механізм забезпечення прав і свобод людини та принципів законності в Україні. Право України. 2008. № 6. С. 14–18.

381. Рабінович П. Рішення Європейського суду з прав людини: до характеристики концептуально-методологічних засад їх обґрунтування. Практика Європейського Суду з прав людини: Рішення. Коментарі. 1999. № 1. С. 358–365.

382. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: навч. посіб. / вид. 9-е, зі змінами. Львів: Край. 2007. 192 с.

383. Регламент Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-п> (дата звернення: 16.11.2017).

384. Регламент Центральної виборчої комісії: постанова Центральної виборчої комісії від 26.04.2005 р. №72 / Центральна виборча комісія. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/acts/dlist?pf5801=19921&ptext=> (дата звернення: 12.01.2018).

385. Резолюция 2169 (2014), принятая Советом Безопасности Организации Объединенных Наций на его 7230-м заседании / Организация Объединенных Наций. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/488/98/PDF/N1448898.pdf?OpenElement> (дата звернення: 11.12.2017).

386. Решота В.В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 126–130.

387. Решота В.В. Акти Верховного Суду у системі джерел адміністративного права України. Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Серія: юридична. 2017. Вип. 18. С. 59–64.

388. Решота В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права України. Юридичний науковий електронний журнал. 2017. № 6. С. 241–245. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/71.pdf (дата звернення: 11.03.2018).

389. Решота В.В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. Право і суспільство. 2017. № 6. С. 126–131.

390. Решота В.В. Акти Президента України як джерела адміністративного права у судовому правозастосуванні. Evropský politický a právní diskurz. 2017. Svazek 4. Vyd. 3. S. 118–123.

391. Решота В.В. Акти центральних органів виконавчої влади в системі джерел адміністративного права. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2018. Вип. 32. С. 35–38.

392. Решота В.В. Виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 34. Т. 2. С. 128–131.

393. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. Вип. 15. Т. 1. С. 91–94.

394. Решота В.В. Європейський Союз: історичні, правові та інституційні основи: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 172 с.

395. Решота В.В. Конституція. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: «Публічне врядування» / наук. ред. кол.: В.С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін.; Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 299–302.

396. Решота В.В. Конституція України як джерело адміністративного права. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки. 2017. № 865. С. 316–325.

397. Решота В.В. Міжнародні договори як джерела адміністративного права України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. No. 5. S. 184–189.

398. Решота В.В. Обґрунтування моделі джерел у судовому застосуванні в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. С. 215–217. URL: http://www.pap.in.ua/3_2018/60.pdf (дата звернення: 11.03.2018).

399. Решота В.В. Оскарження рішень митних органів про коригування

митної вартості товарів: аналіз судової практики. *Право і суспільство*. 2015. № 5-2. Ч. 2. С. 154–160.

400. Решота В.В. Основні підходи до визначення поняття «джерело адміністративного права». *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2016. № 855. С. 100–108.

401. Решота В.В. Передумови формування адміністративного судочинства в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 3. С. 124–127. URL: http://lsej.org.ua/3_2015/36.pdf (дата звернення: 11.03.2018).

402. Решота В.В. Правова доктрина у системі джерел адміністративного права України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Nr. 4-1 (32). P. 44–46.

403. Решота В.В. Поняття та загальна характеристика судового правозастосування джерел адміністративного права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 1 (77). С. 126–133.

404. Решота В.В. Правова природа рішень Верховного Суду України в адміністративному судочинстві у контексті забезпечення права на справедливий суд. *Публічне право*. 2015. № 2(18). С. 96–102.

405. Решота В.В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя. *Вісник Львівського університету*. Серія юридична. 2016. Вип. 62. Т. 2. С. 119–127.

406. Решота В.В. Проблеми застосування актів Української РСР та СРСР як джерел адміністративного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 141–145.

407. Решота В.В. Співвідношення міжнародних договорів з іншими джерелами адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 205–208. URL: http://pap.in.ua/1_2018/60.pdf (дата звернення: 17.03.2018).

408. Решота В.В. Співвідношення понять «джерело права» та «форма права» в адміністративному праві. *Науковий вісник Ужгородського*

національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 41–44.

409. Решота В.В. Судове застосування практики Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права в Україні. Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи: матер. І міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13 червня 2018 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. С. 148–152.

410. Решота В.В. Судовий прецедент як джерело адміністративного права в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. No. 3. Vol. 2. S. 137 – 141.

411. Решота В.В. Функції джерел адміністративного права. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 103–106.

412. Рибалка Н.О. Адміністративно-правові аспекти діяльності Президента України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Академія управління МВС. Київ, 2009. 18 с.

413. Рішення Верховного Суду від 15.02.2018 № 820/6514/17 (щодо перерахунку пенсій пенсіонерам МВС з урахуванням грошового забезпечення поліцейських) / Верховний Суд. URL: https://supreme.court.gov.ua/supreme/insh/zrazkovi_spravu/rish_2018_02_15_820_6514_17 (дата звернення: 17.03.2018).

414. Рішення Європейського суду з прав людини як джерело права / Вінницький апеляційний адміністративний суд. URL: <http://www.vaas.gov.ua/news/rishennya-yevropejskogo-sudu-z-prav-lyudini-yak-dzherelo-prava/> (дата звернення: 28.11.2016).

415. Рішення Конституційного Суду України 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 Конституцією України) від 3 жовтня 1997 року № 4-зп. Справа № 18/183-97 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-97> (дата звернення: 17.09.2017).

416. Рішення Конституційного Суду України у справі за

конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 року № 23-рп/2010. Справа № 1-34/2010 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-10> (дата звернення: 17.09.2017).

417. 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 липня 1998 року № 12-рп/98. Справа № 17/81-97 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98> (дата звернення: 17.09.2017).

418. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про ратифікацію Європейської Хартії регіональних мов або мов меншин, 1992 р.» (справа про ратифікацію Хартії про мови, 1992 р.) від 12 липня 2000 р. Справа № 1-34/2000 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-00> (дата звернення: 17.09.2017).

419. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. Справа № 1-3/2003 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-03> (дата звернення: 17.09.2017).

420. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої,

четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-08> (дата звернення: 17.09.2017).

421. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про засади державної мовної політики» від 28 лютого 2018 року. Справа № 1-1/2018 / Конституційний Суд України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-p_2018.pdf (дата звернення: 07.03.2018).

422. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 року. № 4-р/2018. Справа № 1-1/2018 (2556/14) / Конституційний Суд України: <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4-p.pdf> (дата звернення: 17.06.2018).

423. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) від 30 вересня 2010 року. Справа № 1-45/2010 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10> (дата звернення: 16.09.2017).

424. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону

України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001. Справа № 1-39/2001 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення: 16.09.2017).

425. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої статті 17, частини другої статті 27 Закону України «Про статус народного депутата України» (справа про гарантії діяльності народного депутата України) від 10.04.2003 р. № 7-рп/2003. Справа № 1-14/2003 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-03> (дата звернення: 15.09.2017).

426. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11.07.1997 р. № 3-зп. Справа № 1/1909-97 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-97> (дата звернення: 15.09.2017).

427. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини другої статті 171-2 Кодексу адміністративного судочинства України від 08.04.2015 р. № 3-рп/2015. Справа № 1-6/2015 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-15/ed20170803/paran46#n46> (дата звернення: 14.02.2017).

428. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 276 Кодексу України про адміністративні правопорушення від 26.05.2015 р. № 5-рп/2015. Справа № 1-11/2015 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-15> (дата звернення: 14.02.2017).

429. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини п'ятої статті 21 Закону України «Про свободу совісті та релігійні організації» (справа про завчасне сповіщення про проведення публічних богослужінь, релігійних обрядів, церемоній та процесій) від 8 вересня 2016 р. № 6-рп/2016. Справа № 1-13/2016 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-16> (дата звернення: 14.09.2017).

430. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням правління Пенсійного фонду України щодо офіційного тлумачення положень статті 1, частин першої, другої, третьої статті 95, частини другої статті 96, пунктів 2, 3, 6 статті 116, частини другої статті 124, частини першої статті 129 Конституції України, пункту 5 частини першої статті 4 Бюджетного кодексу України, пункту 2 частини першої статті 9 Кодексу адміністративного судочинства України в системному зв'язку з окремими положеннями Конституції України від 25.01.2012 р. № 3-рп/2012. Справа № 1-11/2012 / Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-12> (дата звернення: 14.09.2017).

431. Рішення Ленінського районного суду м. Харкова від 2 січня 2018 р. Справа № 642/5636/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71422310> (дата звернення: 15.03.2018).

432. Рішення Хмельницького окружного адміністративного суду від 16 березня 2018 р. Справа № 822/482/18 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72828203> (дата звернення:

23.03.2018).

433. Рубанов А.А. Понятие источника права как проявление метафоричности юридического сознания. Судебная практика как источник права / отв. ред. Б.Н. Топорнин. Москва: Изд-во ИГиП РАН, 1997. 48 с.

434. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев. Тематические рекомендации по международной защите (согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженцев). Київ: ВАІТЕ, 2013. 264 с.

435. Савчин М.В. Конституційний суд України як гарант конституційного ладу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2003. 17 с.

436. Савчин М.В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.

437. Садова Т.С. Щодо проблем застосування рішень Європейського суду з прав людини. Юридична наука і практика: пошук правової гармонії: матеріали наук.-практ. Інтернет конф. (5 жовтня 2017 р.) / Актуальна Юриспруденція, 2017. URL: http://legalactivity.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1656%3A041017-14&catid=192%3A2-102017&Itemid=238&lang=ru (дата звернення: 12.01.2018).

438. Семеніхін І.В. Правова доктрина: загальнотеоретичний аналіз / наук. ред. О. В. Петришин. Харків: Юрайт, 2012. 88 с.

439. Сенік П.Р. Адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. університет «Львівська політехніка». Львів, 2015. 20 с.

440. Серьогін С.В. Верховенство права в Україні: проблеми розуміння та застосування: монографія. Дніпропетровськ: Середняк Т.К., 2014. 124 с.

441. Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації конституційного судочинства в Україні. Вісник Конституційного Суду України. 2005. № 6. С. 41–46.

442. Сільчанка М.У. Теорія крыніц беларускага права: манаграфія. Гродна: ГрДУ, 2012. 253 с.
443. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підруч. / 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
444. Скомороха В.Є. Права людини на охорону здоров'я, медичну допомогу, медичне страхування та конституційне правосуддя. Право України. 2002. № 6. С. 3–9.
445. Скрипнюк О., Батанов О. Актуальні проблеми теорії джерел конституційного права (аксіологічний, гносеологічний та онтологічні аспекти). Право України. 2017. № 6. С. 39–52.
446. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І.К. Білодіда. Київ: Наукова думка, 1970–1980. Т. 9. С. 203.
447. Слотвінська Н.Д. Судова практика як джерело права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2017. 16 с.
448. Смирнова К. Джерела права Європейського Союзу: новітні тенденції розвитку. Право України. 2017. № 6. С. 90–97.
449. Смоленский М.Б. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2005. 346 с.
450. Соколов В.М. Адміністративне судочинство як сфера застосування аналогій у праві. Правовий вісник УАБС. 2013. № 1 (8). С. 53–57.
451. Сокурєнко і Стригун проти України: заяви № 29458/04 та № 29465/04, 20 липня 2006 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_115 (дата звернення: 17.05.2017).
452. Солдатов А. П., Мельников В.А. Административное право Российской Федерации. Ростов-на-Дону: Феникс, 2006. 347 с.
453. Соцуро Л.В. Неофициальное толкование норм права: учеб. пособ. Москва: Профобразование, 2000. 224 с.
454. Старилов Ю.Н. Курс общего административного права: в 3 т. Т. II: «Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты

управления. Административная юстиция». Москва: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА • М), 2002. 600 с.

455. Статут Організації Об'єднаних Націй, підписаний 26 червня 1945 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата звернення: 12.03.2017).

456. Статут територіальної громади міста Львова: ухвала Львівської міської ради від 28 березня 2002 р. № 1649 / Львівська міська рада. URL: [http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/\(SearchForWeb\)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument](http://www8.city-adm.lviv.ua/inteam%5Cuhvaly.nsf/(SearchForWeb)/EFD235514C37EA05C22572FF004D1D76?OpenDocument) (дата звернення: 12.01.2018).

457. Стефанюк В. Адміністративний договір – вимога сьогодення. Право України. 2003. № 11. С. 11–16.

458. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.

459. Стосовно внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань відомостей щодо прийнятого рішення про зупинення розгляду документів, поданих для державної реєстрації юридичної особи, та передачу фронт-офісами документів, поданих для усунення підстав для зупинення розгляду документів: лист Міністерства юстиції України від 26 вересня 2016 року. Мала енциклопедія нотаріуса. 2016. № 5 (89). URL: <http://yurradnik.com.ua/stati/list-ministerstva-yustitsiyi-ukrayini-vid-26-09-2016-stosovno-vnesennya-do-yedinogo-derzhavnogo-reyestru-yuridichnih-osib-fizichnih-osib-pidpriyemtsiv-ta-gromadskih-formuvan-vidomostey-shhodo/> (дата звернення: 05.06.2017).

460. Стрельникова І.Ю., Погорелов Є.В. Місце звичаю в сучасному праві України. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2010. № 2. Т. 23 (62). С. 52–56.

461. Студеникина М.С. Вступление федерального закона в силу:

правовое регулирование и практика. Журнал российского права. 2000. № 7. С. 10–21.

462. Судова практика / М. І. Сірий. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 1998. Т. 5. 2003. С. 701.

463. Судова практика / Апеляційний суд міста Києва. URL: <http://www.arpcourtkiev.gov.ua/?p=1263> (дата звернення: 14.06.2017).

464. Сурмин Ю.П. Теория систем и системный анализ: учеб. пособ. Київ: МАУП, 2003. 368 с.

465. Сущенко В. Тлумачення терміну «законодавство» Конституційним Судом України. Юридичний журнал. 2003. № 3. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=221> (дата звернення: 22.10.2016).

466. Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А. Административные процедуры и право. Журнал российского права. 2002. № 4. С. 3–13.

467. Теория государства и права: пособие / под ред. М.Н. Марченко. Москва: Зерцало-М, 2011. Ч. 2. Теория права. 336 с.

468. Теорія держави і права: навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; ред. В.В. Копейчиков. Київ: Юрінком Інтер, 2002. 368 с.

469. Теорія держави і права: навчальний посібник / С.К. Бостан, С.Д. Гусарєв, Н.М. Пархоменко. Київ: Академія, 2013. 346 с. URL: http://studbooks.net/56733/pravo/sistema_istochnikov_prava (дата звернення: 17.11.2016).

470. Теорія держави і права: підручник / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. Харків: Право, 2015. 368 с.

471. Теплюк М., Ющик О. До проблеми якості закону як джерела права. Право України. 2017. № 6. С. 17–26.

472. Тесленко М.В. Конституційна юрисдикція в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.

Корецького. Київ, 2000. 17 с.

473. Тесленко М.В. Презумпція правового характеру законів у правовій державі. Актуальні проблеми держави і права. 2004. Вип. 22. С. 225–229.

474. Тесленко М. Правова природа актів Конституційного Суду України. Право України. 2000. № 2. С. 6–9.

475. Терлецький Д.С. Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції та міжнародне право. Актуальні проблеми держави і права. 2011. № 61. С. 85–95.

476. Тимощук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монографія. Київ: Конус-Ю, 2010. 296 с.

477. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. Москва: Юринформцентр, 2005. 698 с.

478. Ткаченко А.О. Компетенційні спори: поняття та особливості. Право і суспільство. 2010. № 1. С. 68–73.

479. Ткачук П.М. Правові позиції Конституційного Суду України. Вісник Конституційного Суду України. 2006. № 1. С. 10–21.

480. Токар А.М. Акти місцевого управління: поняття та ознаки. Університетські наукові записки. 2006. № 2 (18). С. 186–190.

481. Томкіна О.О. Акти Кабінету Міністрів України: теоретичні засади видання та реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.

482. Тополевський Р. Система джерел права України: сучасний стан і перспективи розвитку. Право України. 2017. № 6. С. 27–33.

483. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2004. 19 с.

484. Трубецкой Е.Н. Энциклопедія права. Москва: Т-во Скоропеч. А.А. Левенсонъ, 1908. 224 с.

485. Тункин Г.И. Теория международного права / под общ. ред. проф. Л.Н. Шестакова. Москва: Изд-во «Зерцало», 2009. 416 с.

486. Угода між Урядом України та Урядом Туркменістану про основні принципи взаємовідносин в галузі транспорту від 10.10.1992 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/795_480 (дата звернення: 12.02.2017).

487. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ (дата звернення: 14.03.2018).

488. УГСПЛ та ВССУ сформовано рейтинг суддів, які найбільш вдало застосовують рішення Європейського суду з прав людини за статтею 5 Конвенції / Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ. URL: http://sc.gov.ua/ua/golovna_storinka/ugspl_ta_vssu_sformovano_rejting_suddiv_jak_i_najbilsh_vdalo_zastosovujut_rishennja_jevropskogo_sud.html (дата звернення: 03.05.2018).

489. Управління у Європейському Союзі: навч. посіб. / за заг. ред. О.Я. Красівського, О.С. Киричук. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. 207 с.

490. Ухвала Верховного Суду України від 21 квітня 2016 р. Справа № 6-756ц16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57345903#> (дата звернення: 11.02.2017).

491. Ухвала Верховного Суду України від 25 квітня 2017 р. Справа № 819/573/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66383663> (дата звернення: 14.12.2017).

492. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 липня 2009 р. Справа К-41004/09 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/10480171> (дата звернення: 23.08.2017).

493. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 3 листопада 2010 р. Справа № К-26418/10 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/12491307> (дата звернення:

14.06.2017).

494. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 29 грудня 2011 р. Справа № П/9991/1594/11 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20672157> (дата звернення: 23.12.2016).

495. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 22 травня 2014 р. Справа К/800/1659/13 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39008531> (дата звернення: 17.08.2017).

496. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 24 грудня 2015 р. Справа № К/800/29302/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/54686219> (дата звернення: 15.08.2017).

497. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 11 липня 2017 р. Справа № 820/5886/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67684149#> (дата звернення: 13.06.2017).

498. Ухвала Вищого адміністративного суду України від 15 липня 2017 р. Справа К/800/22570/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47037591> (дата звернення: 14.12.2017).

499. Ухвала Львівського апеляційного адміністративного суду від 25 січня 2012 р. Справа № 4550/10/9104 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51890395> (дата звернення: 12.05.2017).

500. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 24 травня 2017 р. Справа № 813/1854/17 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/66704714> (дата звернення: 11.212.2017).

501. Ухвала Одеського апеляційного адміністративного суду від 12 січня 2018 р. Справа № 520/14372/16-а / Єдиний державний реєстр судових

рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/71539586> (дата звернення: 17.02.2018).

502. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 29 липня 2011 р. Справа № 2а-10870/11/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/51030569#> (дата звернення: 17.02.2018).

503. Ухвала Рожнятівського районного суду Івано-Франківської області від 06 червня 2014 р. Справа № 350/808/14-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/39249729>. (дата звернення: 17.02.2018).

504. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 5 листопада 2015 р. Справа № 816/2801/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/53364601#>(дата звернення: 17.02.2018).

505. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 24 лютого 2016 р. Справа № 638/20557/15-а / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56130552>. (дата звернення: 12.04.2018).

506. Ухвала Харківського апеляційного адміністративного суду від 13 грудня 2016 р. Справа 820/5120/16 / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/63548614> (дата звернення: 08.06.2017).

507. Федорчук Н.С. Адміністративне право (загальна частина): навч. посіб. Чернівці: Чернів. нац. ун-т, 2013. 302 с.

508. Филатова А.В. Регламенты и процедуры в сфере реализации государственного контроля (надзора): монография / под ред. Н.М. Кониной. Саратов: Науч. кн., 2009. 208 с.

509. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. Москва: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

510. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г.С. Сковороди; голов. ред. В.І. Шинкарук. Київ: Абрис, 2002. 742 с.

511. Фролов Ю.М. Адміністративні процедури: зміст та особливості. Форум права. 2013. № 3. С. 692–698.

512. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві: наук.-метод. посіб. для суддів; 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 128 с.

513. Хвостов В.М. Общая теория права: элементарный очерк. Санкт-Петербург: Изд-во Н.П. Карбасникова, 1914. 160 с.

514. Хотинська-Нор О.З. Право на «суд, встановлений законом» як структурний елемент права на справедливий суд: український контекст. Адвокат. № 1. URL: <http://iadvocate.com.ua/pravo-na-sud-vstanovlenyj-zakonom-yak-strukturnyj-element-prava-na-spravedlyvyj-sud-ukrayinskyj-kontekst/> (дата звернення: 17.08.2017).

515. Христова Г.О. Юридична природа актів Конституційного Суду України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2004. 20 с.

516. Цанд проти Австрії: заява № 7360/76. 12 жовтня 1978 р. / Hudoc database. European Court of Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-158239&filename=ZAND%20v.%20AUSTRIA%20-%20%5BUkrainian%20Translation%5D%20by%20OSCE%20Ukraine.pdf> (дата звернення: 04.12.2017).

517. Цимбалістий Т.О. Конституційна юстиція в Україні: навч. пос. Київ: Центр учбової літератури, 2007. 200 с.

518. Цимбалістий Т.О. Правова природа актів органу конституційної юстиції. Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 4. С. 59–61.

519. Цоклан В.І., Федоренко В.Л. Система сучасних джерел конституційного права: монографія / за ред. В.Л. Федоренка. Київ: Ліра, 2009.

400 с.

520. Чернецька О.В. Нормативні акти представницьких органів місцевого самоврядування в системі правового регулювання муніципальних відносин. Часопис Київського університету права. 2011. № 4. С. 119–123.

521. Четвериков В.С. Административное право. Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. 512 с.

522. Чорномаз О.Б. Правовий звичай як джерело адміністративного права. Митна справа. 2015. №2(98). Ч. 2. Кн. 2. С. 43–46.

523. Шалінська І.В. Акти «м'якого права»: поняття та значення у міжнародному правопорядку. Соціологія права. 2011. № 2. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/39605/17-Shalinska.pdf?sequence=1> (дата звернення: 14.06.2017).

524. Шаповал В.М. Становлення конституціоналізму в Україні: проблеми теорії. Право України. 1998. №5. С. 25–29.

525. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. Київ: Юрінком Інтер, 2005. 560 с.

526. Шаптала Н.К., Задорожня Г.В. Конституційне право України: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Дніпропетровськ: ЛізуновПрес, 2012. 470 с.

527. Шатіло В. Нормотворча діяльність глави держави у контексті реалізації державної влади. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2012. Вип. 92. С. 104–109.

528. Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Нац. юрид. акад. України ім. Я.Мудрого. Харків, 2004. 20 с.

529. Швачка Г.О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 189 с.

530. Шебанов А.Ф. Форма советского права. Москва: Юрид. лит., 1968. 216 с.

531. Шевчук І.М. Правові позиції Конституційного Суду України.

Форум права. 2012. № 4. С. 1064–1069.

532. Шевчук С. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного українського праворозуміння. Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. 1999. № 2. С. 221–238.

533. Шевчук С. Нормативність актів судової влади: від правоположення до правової позиції / Верховний Суд України. Інформаційний сервер. URL: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/3adf2d0e52f68d76c2256c080037bac9/96d2874f40bf97acc225764000495b7e?OpenDocument> (дата звернення: 11.11.2017).

534. Шевчук С. Основи конституційної юриспруденції. Харків: Консум, 2002. 296 с.

535. Шемчушенко Ю.С. Законодавство. Юридична енциклопедія: в 6 т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. Київ: Юридична думка, 1999. Т. 2. С. 499.

536. Шершеневичъ Г.Ф. Общая теория права. Вып. 1. Москва: Изд. Бр. Башмаковыхъ, 1910. 805 с.

537. Шишкіна Е.В. Деякі аспекти правової природи рішень Європейського суду з прав людини. Право України. 2005. № 9. С. 102–105.

538. Школик А.М. Адміністративна процедура та її співвідношення з суміжними поняттями. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2014. Вип. 59. С. 185–193.

539. Школик А.М. Види джерел адміністративного права. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матеріали XVII регіональної наук.-практ. конф. (Львів, 3-4 лютого 2011 р.). Львів: юрид. ф-тет ЛНУ імені І. Франка, 2011. С. 150-151.

540. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: навч. посіб. Львів: ЗУКЦ, 2007. 308 с.

541. Шмелева Г.Г. Конкретизация юридических норм в правовом регулировании. Львов: Вища школа; Изд-во при Львовском университете, 1988. 106 с.

542. Шульга М.Г. Митне законодавство України і митні стандарти. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». 2014. № 4 (19). С. 220–232.

543. Шутак І.Д., Онищук І.Д. Юридична техніка: навч. посіб. Івано-Франківськ: Коло, 2013. 496 с.

544. Щокін Ю. Конституційна норма щодо міжнародно-правових звичаїв: обґрунтування доцільності і змісту. Право України. 2017. № 6. С. 98–105.

545. Щодо запобігання та протидії діяльності організованих злочинних угруповань з легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом: доручення Президента України / Рада національної безпеки і оборони України. URL: <http://www.rnbo.gov.ua/documents/317.html> (дата звернення: 12.01.2016).

546. Щокін Ю. Конституційна норма щодо міжнародно-правових звичаїв: обґрунтування доцільності і змісту. Право України. 2017. № 6. С. 98–105.

547. Юзьков Л.П. Конституційні закони: утвердження концепції становлення практики. Радянське право. 1991. № 5. С. 12–15.

548. Юринець Ю.Л. Правозабезпечувальна та правозахисна функції адміністративного права: антропологічний вимір. Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. 2014. № 2. С. 70–75.

549. Юсупов В.А. Теория административного права. Москва: Юрид. лит., 1985. 160 с.

550. Ющик О.І. Законодавчі акти в системі законодавства України. Парламентська реформа: теорія і практика: зб. наук. праць. Вип. 6. Київ, 2001. С. 151–161.

551. Явич Л.С. Право и общественные отношения. Основные аспекты содержания и формы советского права. Москва: Юрид. лит., 1971. 152 с.

552. Як та навіщо реформувати Державну фіскальну службу України (Policy Paper) / Ю. Дроговоз, Д. Черніков. Київ: Європейський інформаційно-дослідницький центр, 2015. 32 с.

553. Ященко Т.В. Правова природа адміністративних актів. Адміністративне право і процес. 2016. № 1 (15). С. 29–41.

554. Administration and you. Principles of administrative law concerning the relations between administrative authorities and private persons: a handbook / Council of Europe, 1996. 536 p. URL: <https://rm.coe.int/0900001680700263> (access date: 12.06.2017).

555. Administrative law / W. Wade, C. Forsyth; 10th ed. Oxford: Oxford university press, 2009. 992 p.

556. Administrative Law and Policy of the European Union / C.H. Herwig Hofmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk. Oxford: Oxford University Press, 2012. 1008 p.

557. Algero M.G. The Sources of Law and the Value of Precedent: A Comparative and Empirical Study of a Civil Law State in a Common Law Nation. Louisiana Law Review 2005. Vol. 65. No. 2. P. 775–822.

558. Analysis of statistics 2017. ECHR / European Court of Human Rights, January 2018. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Stats_analysis_2017_ENG.pdf (access date: 19.02.2018).

559. Bredemeier B. Kommunikative Verfahrenshandlungen im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck, 2007. 677 s.

560. Cardozo B.N. The Nature of the Judicial Process. New Haven: Yale University Press, 1921. 180 p.

561. Constitution of the Republic of Croatia / croatia.eu: Land and people. URL: <http://www.sabor.hr/fgs.axd?id=17074>. (access date: 11.04.2017).

562. Constitution of the Republic of Moldova / Presidency of the Republic of Moldova. URL: <http://www.presedinte.md/eng/constitution> (access date: 03.02.2018).

563. Costituzione della Repubblica Italiana (Gu n. 298 del 27.12.1947, Testo ufficiale. URL: <http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione:1947-12-27!vig=> (data di accesso: 11.08.2017).

564. Das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache. URL: <http://www.dwds.de/?qu=quelle> (Zugriffsdatum: 12.12.2016).

565. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland / Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/grundgesetz> (дата звернення: 18.06.2017).

566. Deumeland v. Germany, app. no. 9384/81, A100, § 60, May 29, 1986 / Hudoc database. European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57468> (access date: 28.12.2017).

567. European Convention on Human Rights / European Court on Human Rights. URL: http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf (access date: 20.12.2017).

568. European Convention on Human Rights Act 2003 / electronic Irish Statute Book. URL: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2003/act/20/enacted/en/print.html> (access date: 20.12.2017).

569. Judgment of the Court (Fifth Chamber) of 22 October 2015 in Case C264/14 / InfoCuria - Case-law of the Court of Justice. URL: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170305&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=651981> (access date: 20.12.2017).

570. Hearn W.K. The theory of legal duties and rights: an introduction to analytical jurisprudence. Melbourne–London: Trubner and co., 1883. 401 p.

571. Henry VIII clauses. Fact sheet / S. Argument. URL: http://www.parliament.act.gov.au/__data/assets/pdf_file/0005/434345/HenryVIII-Fact-Sheet.pdf (access date: 18.06.2017).

572. HUDOC / European Court on Human Rights. URL: <https://hudoc.echr.coe.int/> (access date: 17.12.2017).

573. Human Rights Act 1998 (c. 42) / legislation.gov.uk. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/42/data.pdf> (access date: 20.12.2017).

574. König v. Germany, app. no. 6232/73, A27, § 88, June 28, 1978 / Hudoc

database. European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57511> (access date: 02.04.2017).

575. Lauterpacht H. *International Law and Human Rights*. London: Stevens & Sons, Ltd. 1950. 475 p.

576. Legislative and Regulatory Reform Act 2006 / [legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk). URL: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/51/pdfs/ukpga_20060051_en.pdf (access date: 20.12.2017).

577. Order of the Second Senate of 14 October 2004 – 2 BvR 1481/04 / Bundesverfassungsgericht. URL: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/EN/2004/10/rs20041014_2bvr148104en.html (access date: 12.02.2017).

578. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English* / A.S. Hornby; 6th ed.; edited by S. Wehmeier. Oxford: Oxford university press, 2004. 1540 p.

579. Overview 1959-2017. ECHR / European Court of Human Rights, March 2018. URL https://www.echr.coe.int/Documents/Overview_19592017_ENG.pdf (access date: 20.03.2018).

580. Protocol No. 16 to the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (2013) / European Court of Human Rights. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf (access date: 20.02.2018).

581. Reshota V., Reshota O. *European Union – Ukraine Association Agreement: main problems and features*. *Ukraina–Polska–Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przełomie XX s XXI wieku: praca zbiorowa* / pod redakcją H. Stronskiego, J. Goloty, O. Krasińskiego. Lwów–Olsztyn–Ostrołęka: drukarnia J.J. Maciejewscy, Przasnysz, 2014. S. 51–57.

582. Reshota V. *Notion and Essence of Judicial Law*. *Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник – Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze*. 2015. No. 6. P. 53–72.

583. Reshota V.V. *Sources of administrative law: problems of judicial*

application. Адміністративне право і процес. 2018. № 2 (21). С. 16–22.

584. Rights Brought Home: the Human Rights Bill: presented to parliament by the Secretary of State for the Home Department by Command of Her Majesty / Gov.uk. URL:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/263526/rights.pdf (access date: 12.01.2018).

585. Scott A.M. The civil law including The Twelve Tables, The Institutes of Gaius, The Rules of Ulpian, The Opinions of Paulus, The Enactments of Justinian, and The Constitutions of Leo: in 17 vol. Vol. I. New Jersey: The lawbook exchange, ltd., 2001. 365 p.

586. Sweet A.S. On the Constitutionalisation of the Convention: The European Court of Human Rights as a Constitutional Court. Yale Law School. Faculty Scholarship Series. 2009. Paper 71. URL: http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1070&context=fss_papers (access date: 27.04.2017).

587. The abolition of parliament bill. The Guardian URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2006/mar/23/blairsabolitionofparliament> (access date: 27.08.2017).

588. The Constitution of the Kingdom of the Netherlands 2008 / Government of the Netherlands. URL: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/regulations/2012/10/18/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008/the-constitution-of-the-kingdom-of-the-netherlands-2008.pdf> (access date: 12.04.2017).

589. Werner F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. Mensch und Verwaltung. Hamburg, 1963. S. 83-100.

ДОДАТКИ

Додаток А

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ:

в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Решота В.В. Джерела адміністративного права України: проблеми судового застосування: монографія. Львів: ТЗОВ Галицька видавнича спілка, 2018. 432 с.

2. Reshota V. Notion and Essence of Judicial Law. Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник – Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze. 2015. No. 6. P. 53–72.

3. Решота В.В. Виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини в адміністративному судочинстві України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2015. № 34. Т. 2. С. 128–131.

4. Решота В.В. Правова природа рішень Верховного Суду України в адміністративному судочинстві у контексті забезпечення права на справедливий суд. Публічне право. 2015. № 2(18). С. 96–102.

5. Решота В.В. Проблеми визначення основних понять у сфері здійснення правосуддя. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2016. Вип. 62. Т. 2. С. 119–127.

6. Решота В.В. Співвідношення понять «джерело права» та «форма права» в адміністративному праві. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2016. Вип. 40. Т. 2. С. 41–44.

7. Решота В.В. Основні підходи до визначення поняття «джерело адміністративного права». Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: юридичні науки. 2016. № 855. С. 100–108.

8. Решота В.В. Функції джерел адміністративного права. Актуальні

проблеми вітчизняної юриспруденції. 2016. Вип. 6. Т. 1. С. 103–106.

9. Решота В.В. Акти Президента України як джерела адміністративного права у судовому правозастосуванні. *Evropský politický a právní diskurz*. 2017. Svazek 4. Vyd. 3. S. 118–123.

10. Решота В.В. Міжнародні договори як джерела адміністративного права України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2017. No. 5. S. 184–189.

11. Решота В.В. Поняття та загальна характеристика судового правозастосування джерел адміністративного права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2017. Вип. 1 (77). С. 126–133.

12. Решота В.В. Акти органів місцевого самоврядування в системі джерел адміністративного права. *Право і суспільство*. 2017. № 6. С. 126–131.

13. Решота В.В. Конституція України як джерело адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: юридичні науки. 2017. № 865. С. 316–325.

14. Решота В.В. Акти Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 241–245. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2017/71.pdf.

15. Решота В.В. Проблеми застосування актів Української РСР та СРСР як джерел адміністративного права. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 5. Т. 2. С. 141–145.

16. Решота В.В. Акти Верховного Суду у системі джерел адміністративного права України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права*. Серія: юридична. 2017. Вип. 18. С. 59–64.

17. Решота В.В. Правова доктрина у системі джерел адміністративного права України. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. Nr. 4-1 (32). P. 44–46.

18. Решота В.В. Судебное применение актов местных органов исполнительной власти как источников административного права. *Legea și Viata*. 2018. Nr. 7/2 (319). P. 80–83.

19. Решота В.В. Судовий прецедент як джерело адміністративного права в Україні. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2018. No. 3. Vol. 2. S. 137–141.

20. Решота В.В. Співвідношення міжнародних договорів з іншими джерелами адміністративного права. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 205–208. URL: http://pap.in.ua/1_2018/60.pdf.

21. Решота В.В. Акти центральних органів виконавчої влади в системі джерел адміністративного права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2018. Вип. 32. С. 35–38.

22. Reshota V.V. Sources of administrative law: problems of judicial application. *Адміністративне право і процес*. 2018. № 2 (21). С. 16–22.

23. Решота В.В. Адміністративні договори в системі джерел адміністративного права України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68). № 4. С. 126–130.

24. Решота В.В. Обґрунтування моделі джерел у судовому застосуванні в адміністративних справах та справах про адміністративні правопорушення. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 3. С. 215–217. URL: http://www.pap.in.ua/3_2018/60.pdf.

25. Решота В.В. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод як джерело адміністративного права. *Наукові записки Львівського університету бізнесу і права. Серія економічна. Серія юридична*. 2018. Вип. 19. С. 240–245.

26. Решота В.В. Судове застосування права ЄС як джерела адміністративного права. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2018. № 5. С. 130–133. URL: http://lsej.org.ua/5_2018/36.pdf.

27. Reshota V. Judicial decisions in the system of administrative law sources of Ukraine. *Európska veda*. 2018. No. 4. S. 98–103.

28. Решота В.В. Судове застосування актів Конституційного Суду України як джерел адміністративного права. *Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze – Вроцлавсько-Львівський юридичний збірник*. 2018. №. 9. С. 83–94.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

29. Решота В.В. Особливості проваджень в окремих категоріях адміністративних справ за зверненням суб'єктів владних повноважень. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXII звітної наук.-практ. конф. (Львів, 4–5 лютого 2016 р.). Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2016. Ч. 2. С. 68–70.

30. Решота В.В. Адміністративний процес як складова судового права в Україні. Адміністративне право і процес: історія, сучасність, перспективи розвитку: матер. всеукр. наук.-практ. конф. (Кривий Ріг, 25 березня 2016 р.). Кривий Ріг: Донецький юридичний інститут МВС України, 2016. С. 192–195.

31. Решота В.В. Система джерел адміністративного права у працях Ю. Панейка. Історія вітчизняного та європейського адміністративного права і процесу: I Міжн. наук.-пр. конф. (Київ, 6 жовтня 2016 року; Львів, 11 листопада 2016 року): тези виступів / за ред. д.ю.н., проф. В. М. Бевзенка. Харків: ФОП Панов А.М., 2017. С. 248–251.

32. Решота В.В. Сучасні підходи до класифікації джерел адміністративного права. Місце юридичних наук у формуванні правової культури сучасної людини: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 23–24 грудня 2016 р.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016. Ч.2. С. 80–83.

33. Решота В.В. Формальні та неформальні джерела адміністративного права. Development of legal regulation in East Europe: experience of Poland and Ukraine: conference proceedings of International scientific practical conference (Sandomierz, Poland, January 27–28, 2017). Sandomierz: Humanities and Natural Sciences University in Sandomierz, 2017. P. 135–138.

34. Решота В.В. Сутність та основні ознаки джерел адміністративного права. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. XXIII звітної наук.-практ. конф. (Львів, 7–8 лютого 2017 р.). Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2017. Ч. 2. С. 95–97.

35. Решота В.В. Судове застосування постанов Верховної Ради України

як джерел адміністративного права. Роль та місце правоохоронних органів у розбудові демократичної правової держави: матер. ІХ міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (Одеса, 30 березня 2017 р.). Одеса: ОДУВС, 2017. С. 81–82.

36. Решота В.В. Адміністративний акт у системі джерел адміністративного права. Адміністративний акт: теорія та практика: ІІ міжнародна науково-практична конференція (Київ, 9 жовтня 2017 р.): тези доповідей за ред. д.ю.н., проф. В.М. Бевзенка. Київ: ВД «Дакор», 2018. С. 135–139.

37. Решота В.В. Проблеми визначення поняття «адміністративне законодавство». Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Львів, 15–16 грудня 2017 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2017. Ч. 2. С. 9–12.

38. Решота В.В. Локальні акти у системі джерел адміністративного права України. Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні: матер. ХХІV звітної наук.-практ. конф. (Львів, 7–8 лютого 2018 р.). Львів: Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту ім. І. Франка, 2018. Ч. 2. С. 75–77.

39. Решота В.В. Угода про асоціацію та право ЄС як джерела адміністративного права України. Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 8 червня 2018 р.). Київ: Видавничий дім «Гельветика», 2018. С. 264–266.

40. Решота В.В. Судове застосування практики Європейського суду з прав людини як джерело адміністративного права в Україні. Практика Європейського суду з прав людини в діяльності органів прокуратури і суду: виклики та перспективи: матер. І міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 13 червня 2018 р.). Київ: Національна академія прокуратури України, 2018. С. 148–152.

41. Решота В.В. Судова практика у системі джерел адміністративного права України. Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 3–4 серпня 2018 р.). Харків: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. С. 74–77.

42. Решота В.В. Правовий звичай у системі джерел адміністративного права України. Актуальні питання правової теорії та юридичної практики: матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Одеса, 10–11 серпня 2018 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2018. С. 65–68.

які додатково відображають наукові результати дисертації:

43. Решота В.В. Європейський Союз: історичні, правові та інституційні основи: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 172 с.

44. Reshota V., Reshota O. European Union – Ukraine Association Agreement: main problems and features. *Ukraina–Polska–Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przełomie XX s XXI wieku: praca zbiorowa / pod redakcją H. Stronskiego, J. Goloty, O. Krasiewskiego. Lwów–Olsztyn–Ostrołęka: drukarnia J. J. Maciejewsczy, Przasnysz, 2014. 574 s. (авторський внесок С. 51–57).*

45. Управління у Європейському Союзі: навч. посіб. / за заг. ред. О.Я. Красівського, О.С. Киричук. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. 208 с. (авторський внесок С. 53–79; 85–89).

46. Решота В.В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». 2015. Вип. 15. Т. 1. С. 91–94.

47. Решота В.В. Оскарження рішень митних органів про коригування митної вартості товарів: аналіз судової практики. *Право і суспільство. 2015. № 5–2. Ч. 2. С. 154–160.*

48. Європейський Союз у XXI столітті: функціонування та розвиток: монографія / кол. авт.; за заг. ред. чл.-кор. НАН України, проф. В.С. Загорського, проф. О.Я. Красівського. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2016. 632 с. (авторський внесок С. 112–150; 158–164).

Друга група конституційних приписів, що визначають основи організації та функціонування органів публічної адміністрації

Стаття Конституції	Суть конституційного припису
ст. 113-117	правовий статус, склад, порядок формування та повноваження Кабінету Міністрів України
ст. 118-119	повноваження та порядок формування місцевих державних адміністрацій та призначення їх голів
ч. 1 ст. 120	заборона членам КМУ, керівникам центральних та місцевих органів виконавчої влади суміщати свою службову діяльність з іншою роботою (крім викладацької, наукової та творчої роботи у позаробочий час), входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку
ч. 2 ст. 120	положення про організацію, повноваження і порядок діяльності КМУ, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади визначаються Конституцією і законами України
ч. 4-5 ст. 136	правовий статус, порядок формування і діяльності Ради міністрів АРК як відповідного уряду АРК
ч. 2 ст. 135	рішення Ради міністрів АРК не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання

Стаття Конституції	Суть конституційного припису
ч. 3 ст. 140	місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через органи місцевого самоврядування, зокрема через виконавчі органи місцевих рад
ч. 2 ст. 141	сільський, селищний, міський голова очолює виконавчий орган ради
ч. 4 ст. 141	статус голів, депутатів і виконавчих органів ради та їхні повноваження, порядок їх утворення, реорганізації, ліквідації визначаються законом
ч. 1 ст. 143	компетенція територіальних громад реалізується ними безпосередньо або через утворені ними органи
ч. 3 ст. 143	органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади
ч. 4 ст. 143	підконтрольність органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними повноважень органів виконавчої влади цим органам

Джерело: складено автором

Третя група конституційних приписів, що визначають вплив інших органів держави на порядок формування та діяльності публічної адміністрації

Стаття Конституції	Суть конституційного припису
ст. 6	конституційні засади поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову та здійснення ними повноважень у межах встановлених Конституцією і відповідно до законів України
ч. 2 ст. 19	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
ч. 8 ст. 83	право коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України вносити пропозиції Президенту України щодо кандидатури Прем'єр-міністра України і пропозиції щодо кандидатур до складу Кабінету Міністрів України
п. 11 ч. 1 ст. 85	повноваження Верховної Ради України щодо розгляду і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності КМУ
п. 12 ч. 1 ст. 85	призначення членів КМУ, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Державного комітету телебачення і радіомовлення України, Голови Фонду державного майна України, звільнення зазначених осіб з посад, вирішення питання про відставку Прем'єр-міністра України, членів КМУ

Стаття Конституції	Суть конституційного припису
п. 13 ч. 1 ст. 85	здійснення контролю за діяльністю КМУ
п. 31 ч. 1 ст. 85	затвердження указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації
ст. 87	розгляд питання про відповідальність КМУ та прийняття резолюції недовіри КМУ більшістю від конституційного складу Верховної Ради України
ст. 92	положення щодо регулювання деяких видів адміністративних правовідносин виключно законами.
ч. 1 ст. 93)	право законодавчої ініціативи КМУ
ст. 97	обов'язок Кабінету Міністрів України щодо подання до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України та його оприлюднення
ст. 106	повноваження Президента України щодо внесення подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; зупинення дії актів КМУ з мотивів невідповідності Конституції; скасування актів Ради міністрів АРК; прийняття рішення про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, оголошення окремої місцевості України зоною надзвичайної екологічної ситуації.

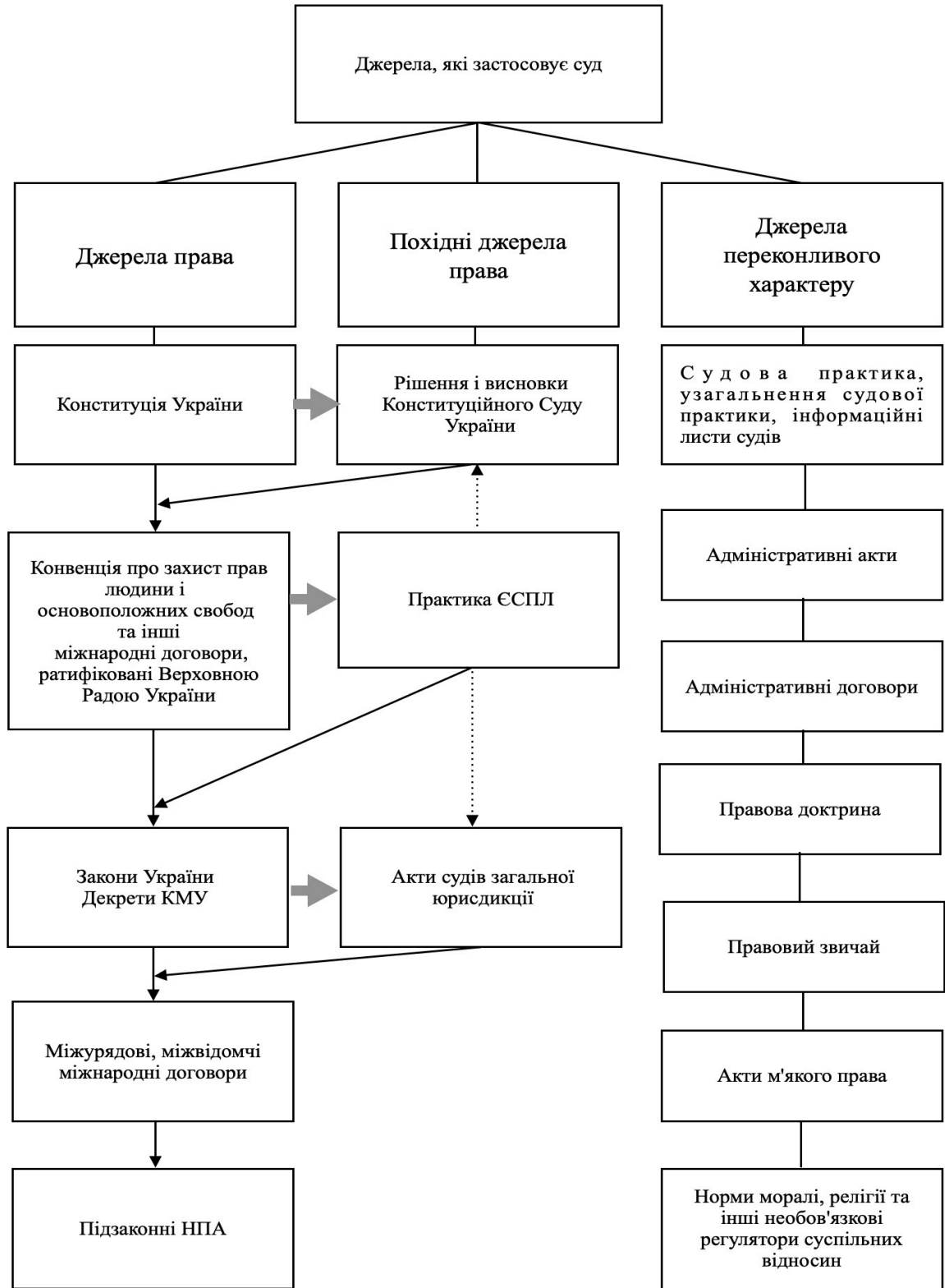
Стаття Конституції	Суть конституційного припису
ч. 4 ст. 106	скріплення підписами актів Президента України, виданих в межах повноважень, передбачених пунктами 5, 18, 21 ст. 106, Прем'єр-міністром України і міністром, відповідальним за акт та його виконання

**Судові рішення, що виступатимуть джерелами адміністративного права
України**

	практика Європейського суду з прав людини;
	рішення, висновки та деякі ухвали Конституційного Суду України про відмову у відкритті чи про закриття конституційного провадження у справі, якщо вони містять юридичні позиції;
Судові рішення як джерела адміністративного права	зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах;
	висновки щодо застосування норм права, викладені у постановах Верховного Суду (Верховного Суду України);
	судові рішення Верховного Суду, апеляційних та окружних адміністративних судів про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень

Джерело: складено автором

Модель системи джерел, які застосовуються судами в адміністративному судочинстві та при розгляді справ про адміністративні правопорушення



Джерело: складено автором

0928



**Приватний вищий навчальний заклад
«ЛЬВІВСЬКИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ ТА ПРАВА»**

вул. Кульпарківська, 99, Львів 79021, тел. (+38032) 292-87-08, ел. пошта: Bussiness_law@ukr.net
99, Kulparkivska Str., L'viv, 79021, tel. (+38032) 292-87-08, e-mail: Bussiness_law@ukr.net

15.06.2018 № 0928

на № _____

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор, д.е.н., професор

Ф.В. Горбонос

15 червня 2018 р.



АКТ

Про впровадження результатів

дисертаційного дослідження Решоти В.В.

«Застосування джерел адміністративного права

в судочинстві України» у науково-дослідній

та навчально-методичній роботі

Комісія у складі:

Голови – завідувача кафедри адміністративного права і процесу, фінансового та інформаційного права, д.ю.н., професора Чистоклетова Л.Г.

Членів комісії: декана юридичного факультету, к.ю.н., доцента Крамар Р.І.; професора кафедри адміністративного права і процесу, фінансового та інформаційного права, д.ю.н., професора Сопільника Л.І.

розглянула й узагальнила матеріали дисертаційного дослідження Решоти Володимира Володимировича на тему: «Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України».

За результатами аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують схвалення та впровадження для використання:

- у науково-дослідній сфері – теоретичні положення, висновки та рекомендації, представлені у дисертації є суттєвим вкладом у теорію адміністративного права. Запропонована дисертантом концептуальна модель джерел, які застосовує суд при розгляді та вирішенні адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення може стати основою для проведення подальших наукових досліджень університету.
- у навчальному процесі використовуються при підготовці навчально-методичних матеріалів науково-педагогічним складом юридичного факультету та викладанні дисциплін "Адміністративне право" та "Адміністративне судочинство".

Голова комісії:

Члени комісії:



Чистоклетов Л.Г.

Крамар Р.І.

Сопільник Л.І.

НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ
АДВОКАТІВ УКРАЇНИ
РАДА АДВОКАТІВ
ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ



UKRAINIAN NATIONAL
BAR ASSOCIATION
LVIV REGIONAL
BAR COUNCIL

79008, м. Львів, вул. Винниченка, 6
tel: +38 (0)322) 55-36-76, факс: +38 (0)322) 55-36-64
email: b.pavlyshyn@unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

6 Vynnychenka Street, Lviv, 79008 Ukraine
phone: +38 (0)322) 55-36-76, fax: +38 (0)322) 55-36-64
email: b.pavlyshyn@unba.org.ua, web-site: www.unba.org.ua

16.08.2018 № 197

ДОВІДКА

про практичне впровадження результатів

дисертаційного дослідження

РЕШОТИ ВОЛОДИМИРА ВОЛОДИМИРОВИЧА

на тему

"Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України"

Основні положення та результати дисертаційного дослідження кандидата наук з державного управління, доцента, доцента кафедри адміністративного та фінансового права юридичного факультету Львівського національного університету імені Івана Франка Решоти Володимира Володимировича на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук на тему "Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України" за спеціальністю 12.00.07. - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право використано у роботі Ради адвокатів Львівської області.

Наукова праця виконана здобувачем на актуальну тему і має не лише теоретичне, але й практичне значення щодо застосування джерел адміністративного права у судовому процесі. Автором не лише проаналізовано велику кількість судових рішень, що дозволило виявити основні проблеми у сфері судового застосування джерел адміністративного права, але й запропоновано конкретні зміни до деяких законодавчих актів України.

Основні положення та результати дисертаційного дослідження Решоти В.В. впроваджено у діяльності Ради адвокатів Львівської області при підготовці завдань для проведення кваліфікаційного іспиту осіб, які виявили намір отримати право на зайняття адвокатською діяльністю та при підвищенні кваліфікації адвокатів Львівської області. Положення дисертаційного дослідження використані у роботі Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії адвокатури Львівської області при складенні фабул для проведення кваліфікаційного іспиту для набуття права на зайняття адвокатською діяльністю. Запропонована автором дисертації модель системи джерел адміністративного права в Україні та основні проблеми їх судового застосування використано при проведенні семінарів, круглих столів та інших заходів із підвищення кваліфікації адвокатів Львівської області. Висновки дисертаційного дослідження Решоти В.В. щодо проблемних питань співвідношення джерел адміністративного права та їх практичного застосування в судочинстві України використовуються також при проведенні стажування осіб для отримання свідоцтва про право на зайняття адвокатською діяльністю, у тому числі дисертантом, який є одним із керівників стажування.

Голова Ради адвокатів
Львівської області,
Заслужений юрист України



Б.Я. Павлишин



**ЛЬВІВСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЮРИДИЧНЕ УПРАВЛІННЯ**

На № 27.08.2018 № 90
від _____

79008, м. Львів, вул. В. Винниченка, 18, тел. 2999-168

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження

Решоти Володимира Володимировича

"Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України"

Результати дисертаційного дослідження Решоти Володимира Володимировича на тему "Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України", підготовлені для захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, впроваджено у практичній діяльності юридичного управління Львівської обласної державної адміністрації, зокрема враховано положення та висновки підрозділу 2.3.5. дисертації, присвячені місцевим та локальним підзаконним нормативно-правовим актам у системі джерел адміністративного права та їх застосування судами.

Враховано висновки дисертанта дослідженої судової практики скасування розпоряджень голів районних державних адміністрацій та висновки щодо обов'язкового обґрунтування головою обласної державної адміністрації причин та підстав скасування розпоряджень голів районних державних адміністрацій.

Юридичне управління апарату Львівської обласної державної адміністрації у своїй діяльності безпосередньо використовує джерела адміністративного права, тому інші положення та висновки дисертаційного дослідження про систему та особливості джерел адміністративного права (розділ 1), проблеми їх застосування в судочинстві України (розділ 1-5), проблеми застосування актів УРСР та СРСР, що врегульовують адміністративно-правові відносини (підрозділ 2.4.) та запропонована автором модель джерел адміністративного права, що застосовується судами (розділ 5) прийнято до уваги у роботі юридичного управління апарату Львівської обласної державної адміністрації.

**Заступник начальника управління-
начальник відділу забезпечення
представництва в судах**

Д.В. Смотрич



У К Р А Ї Н А
Л Ъ В І В С ь К І Й О К Р У Ж Н І Й А Д М І Н І С Т Р А Т И В Н І Й С У Д

79018, Львівська область, м. Львів, вул. Чоловського, 2, тел. 261-58-10,
inbox @ adm.lv.court.gov.ua

04 вересня 2018 року № 23939/18

Д О В І Д К А
впровадження результатів дисертаційного дослідження
на тему
"Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України"

Здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук Решота Володимир Володимирович виконав дисертаційне дослідження на тему "Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України" за спеціальністю 12.00.07. - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право.

Результати та висновки дисертаційного дослідження впроваджено та використовуються у діяльності Львівського окружного адміністративного суду, зокрема враховано положення розділу четвертого роботи щодо застосовування актів судової влади як похідних джерел адміністративного права. До таких актів дисертант відносить практику Європейського суду з прав людини, рішення та висновки Конституційного Суду України, зразкові рішення Верховного Суду при розгляді та вирішенні типових адміністративних справ, висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, а також судові рішення Верховного Суду, апеляційних та окружних адміністративних судів, якими визнано протиправним та нечинним нормативно-правовий акт або окремі його приписи. Взято до уваги висновок автора про неможливість застосування у якості джерела права постанов Пленуму Верховного Суду, інформаційні листи судів, узагальнення судової практики та судової статистики як такі, що не є загальнообов'язковими і не впливають на норми права.

Враховано висновки Решоти В.В. щодо необхідності відмежування у судовому рішенні джерел права, які застосовує суд при розгляді та вирішенні адміністративних справ, від інших джерел переконливого характеру, що мають рекомендаційний характер для суду (адміністративні договори, індивідуальні акти, "акти м'якого права", правова доктрина тощо) (підрозділ 5.2. дисертаційної роботи).

**Голова Львівського окружного
адміністративного суду**

А.З. Ланкевич

ЛЬВІВСЬКА
ОБЛАСНА
РАДА



вул. В. Винниченка, 18,
м. Львів, 79008,
Україна

« » _____ 20 р. № _____
на № _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційної роботи
Решоти Володимира Володимировича
на тему

«Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України»

Основні положення та висновки дисертаційного дослідження Решоти Володимира Володимировича на тему «Застосування джерел адміністративного права в судочинстві України», підготовлені для захисту на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право, впроваджено у практичній діяльності Львівської обласної ради, зокрема використано положення пункту 2.3.5. дисертаційної роботи щодо місцевих та локальних підзаконних нормативно-правовим актів у системі джерел адміністративного права та їх застосування в судочинстві України. Висновки здобувача наукового ступеня враховано у правотворчій роботі Львівської обласної ради при підготовці її рішень та у претензійно-позовній роботі Львівської обласної ради. Враховано також положення дисертаційного дослідження щодо делегування повноважень місцевим органам виконавчої влади (підрозділ 2.3), а також місце адміністративних договорів у системі джерел адміністративного права (підрозділ 5.1. дисертації).

Голова Львівської
обласної ради



О.О. Ганущин



«ЗАТВЕРДЖУЮ»
Проректор з науково-педагогічної роботи
та соціальних питань і розвитку
Львівського національного університету
імені Івана Франка доц. Лозинський М.В.

16.07.2018 р.

АКТ

Про впровадження результатів
дисертації Решоти Володимира
Володимировича на тему:
«Застосування джерел адміністративного права
в судочинстві України» у науково-дослідній
та навчально-методичній роботі

Комісія у складі:

Голови – завідувача кафедри адміністративного та фінансового права, д.ю.н.,
професора Кобилецького Миколи Мар'яновича.

Членів комісії: доцента кафедри адміністративного та фінансового права,
к.ю.н., доцента Школика Андрія Михайловича;
доцента кафедри адміністративного та фінансового права, к.ю.н., доцента
Янюк Наталії Володимирівни.

цим Актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження Решоти
Володимира Володимировича на тему: «Застосування джерел
адміністративного права в судочинстві України» на здобуття наукового
ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 –
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

2

використано у науковій та навчально-методичній роботі і при викладанні навчальних дисциплін: "Адміністративне право України", "Адміністративне судочинство", "Проблеми застосування адміністративними судами практики Європейського суду з прав людини", "Оскарження рішень, дій, бездіяльності контролюючих органів при здійсненні податкового контролю".

Члени комісії:

Завідувач кафедри адміністративного

та фінансового права,

д.ю.н., професор



М.М. Кобилецький

доцент кафедри,

к.ю.н., доцент



А.М. Школик

доцент кафедри,

к.ю.н., доцент



Н.Ю. Янюк



VÝCHODOEURÓPSKA AGENTÚRA PRE ROZVOJ n.o.
EASTERN EUROPEAN DEVELOPMENT AGENCY n.o.

Za humnami 508/28 941 48 Podhájska

eeda@eeda.sk

www.eeda.sk

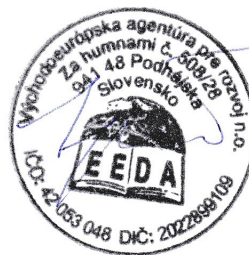
Informácie
o vykonávaní výsledkov dizertačnej práce
Volodymyra Reshoty
na tému "Uplatňovanie zdrojov správneho práva v súdnom procese Ukrajiny"

Na základe analýzy výskumu V. Reshoty "Uplatňovanie zdrojov správneho práva v súdnom procese Ukrajiny" skúmanie jeho vedeckej a vzdelávaciej hodnoty a využitie vedeckej a pedagogickej práce Európskeho inštitútu ďalšieho vzdelávania na báze. Odborníci z Európskeho inštitútu ďalšieho vzdelávania založil teoretickú a praktickú hodnotu, čo sa odráža v dizertačnej práci, a v nasledujúcich publikáciách:

- Reshota V., Reshota O. European Union – Ukraine Association Agreement: main problems and features. *Ukraina–Polska–Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przełomie XX s XXI wieku / praca zbiorowa pod redakcją H. Stronskiego, J. Goloty, O. Krasiewskiego. Lwów–Olsztyn–Ostrołęka: drukarnia J. J. Maciejewscy, Przasnysz, 2014. S. 51–57.*
- Reshota V. Notion and Essence of Judicial Law / V. Reshota // *Wrocławsko-Lwowskie zeszyty prawnicze. 2015. No. 6. P. 53–72.*
- Reshota V. Judicial decisions in the system of administrative law sources of Ukraine // *Europejska veda. 2018. No. 4.*
- Reshota V.V. Sources of administrative law: problems of judicial application // *Адміністративне право і процес. 2018. No. 2 (21). S. 16–22.*

Na základe štúdie vedeckých prác doktora V. Reshoty potvrdzuje významný príspevok k riešeniu vedeckého problému štúdia zdrojov správneho práva a potvrdzuje zavedenie výsledkov dizertačného výskumu v práci Európskeho inštitútu ďalšieho vzdelávania na základe modelu zdrojov správneho práva, ktoré sa používajú v súdnom konaní a významu medzinárodných zmlúv. a právo EÚ v systéme zdrojov správneho práva.

Dr.h.c. mult. JUDr. Honor.Prof. mult.
Prezident EIDV



Jozef Zát'ko



A P E I R O N

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa
Publicznego i Indywidualnego w Krakowie

Rektorat: ul. Krupnicza 3 31-123 Kraków

Tel.: (12) 422-30-68, fax: (12) 421-67-25

www.apeiron.edu.pl

WYŻSZA SZKOŁA BEZPIECZEŃSTWA
PUBLICZNEGO I INDYWIDUALNEGO
"APEIRON" w Krakowie
31-123 Kraków, ul. Krupnicza 3
tel. 012 422-30-68, fax 012 421-67-25
NIP: 676-230-32-74

Zaświadczenie

o przeprowadzeniu badania dysercyjnego

Pan Volodymyr Reshota przedstawił do analizy badanie dysercyjne pod tytułem "Zastosowanie źródeł prawa administracyjnego w postępowaniu sądowym Ukrainy". Celem badania było ustalenie możliwości wprowadzenia wyników badania do procesu edukacyjnego oraz ich wykorzystanie w procesie przygotowania materiałów metodycznych.

Specjaliści Krakowskiego Instytutu Badania Bezpieczeństwa i Obronności działającego w ramach Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego "Apeiron" w Krakowie wydali następującą opinię:

W procesie edukacyjnym, w przygotowaniu materiałów metodycznych oraz opracowaniu metod nauczania na kierunku Bezpieczeństwo Wewnętrzne mogą być wykorzystywane tezy dotyczące:

- teoretyczny model sądowego stosowania źródeł wykorzystywanych przez sąd w postępowaniu administracyjnym;
- poprawa teoretycznych zasad stosunku źródeł prawa administracyjnego, w szczególności aktów normatywnych i umów międzynarodowych;
- określenia roli orzeczeń sądowych jako źródła prawa administracyjnego.

Na podstawie porównania wcześniej znanych wyników oraz tez zaproponowanych przez Pana Volodymyra Reshotu, oceny naukowej, praktycznej oraz metodycznej wartości uznano za celowe wprowadzenie wyników tez w edukacyjnym i naukowym procesie na Uczelni.

Rektor

dr hab. Juliusz Piwowarski, prof. WSBPI

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa
Publicznego i Indywidualnego
"APEIRON" w Krakowie
REKTOR

dr hab. Juliusz Piwowarski, prof. WSBPI