

ОБҐРУНТУВАННЯ МОДЕЛІ ДЖЕРЕЛ У СУДОВОМУ ЗАСТОСУВАННІ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ ТА СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

GROUNDING OF A MODEL OF SOURCES IN JUDICIAL APPLICATION SOLVING ADMINISTRATIVE CASSES AND CASSES ON ADMINISTRATIVE OFFENSES

Решота В.В.,

*кандидат наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
юридичного факультету
Львівського національного університету імені Івана Франка*

У статті обґрунтована модель джерел, які застосовує суд під час розгляду та вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення. Досліджено проблемні питання співвідношення між джерелами адміністративного права та іншими джерелами переконливого характеру. Запропонована концептуальна модель джерел у судовому застосуванні.

Ключові слова: джерело права, джерело адміністративного права, судове застосування, модель, адміністративні справи, справи про адміністративні правопорушення.

В статье обоснована модель источников, которые применяет суд при рассмотрении и решении административных дел и дел об административных правонарушениях. Исследованы проблемные вопросы соотношения между источниками административного права и другими источниками убедительного характера. Предложена концептуальная модель источников в судебном применении.

Ключевые слова: источник права, источник административного права, судебное применение, модель, административные дела, дела об административных правонарушениях.

The article substantiates the model of sources applied by courts considering and resolving administrative cases and cases on administrative offenses. The relation between sources of administrative law and other sources of convincing character are investigated. The conceptual model of sources in judicial application is proposed.

Key words: source of law, source of administrative law, judicial application, model, administrative cases, cases on administrative offenses.

Постановка проблеми. У судовому правозастосуванні суддя має визначити відповідні джерела права, що врегульовують спірні правовідносини. При цьому перш за все вони мають враховувати юридичну силу цих джерел. Застосування нормативних актів та міжнародних договорів України, визначення співвідношення за їх юридичною силою загалом не викликає серйозних проблем у судовому правозастосуванні, проте складніше виглядає ситуація із застосуванням інших джерел права. Зокрема, не визначено місце практики Європейського суду з прав людини, актів Конституційного Суду України та актів судів загальної юрисдикції у системі джерел адміністративного права, їх співвідношення з іншими джерелами права. Відсутність спеціального закону щодо джерел права створює труднощі у процесі їх судового правозастосування, що потребує детального дослідження з метою формування єдиної моделі всіх джерел, які застосовує суд під час розгляду та вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення.

Метою статті є формування концептуальної моделі джерел у судовому адміністративному правозастосуванні.

Стан дослідження. Питання джерел адміністративного права досліджували: В.Б. Авер'янов [1], В.М. Бевзенко [2], Ю.П. Битяк [3], І.С. Гриценко [4], В.В. Ільков [5], Т.О. Коломоець [6, с. 72–79], О.В. Константи́й [7], В.І. Курило [8, с. 30–33], Р.С. Мельник [2], Н.А. Мазаракі [9, с. 141–147], С.М. Мойсак, С.Г. Стеценко, М.І. Цуркан, А.М. Школик та багато інших. Проте у цих працях не було запропоновано обґрунтованої моделі, яка б включала всі джерела адміністративного права та визначила б місце інших джерел, які мають лише рекомендаційний і переконливий характер у судовому застосуванні цих джерел.

Виклад основного матеріалу. Осмислення системи джерел адміністративного права без розуміння їх особливостей та визначення проблем практичного застосування є вузьким та обмеженим. Визначення єдиним джерелом права нормативно-правових актів також об-

межує застосування інших джерел права, що може мати наслідком дефектність судового рішення за результатами розгляду справи. Тому важливо у визначенні моделі джерел у судовому застосуванні врахувати взаємозв'язки та взаємовплив джерел адміністративного права, похідних джерел адміністративного права та джерел переконливого характеру між собою, що має важливе теоретичне і практичне значення.

За результатами досліджень, здійснених нами у попередніх публікаціях, запропоновано термін «похідні джерела адміністративного права», що характеризують їх як додаткові обов'язкові джерела, конкретизують, здійснюють тлумачення адміністративно-правової норми, а також змінюють, зупиняють чи припиняють її дію. Це, на нашу думку, вказує на похідний характер таких джерел. Похідні джерела адміністративного права включають акти судової влади, такі як: рішення та висновки Конституційного Суду України, практику Європейського суду з прав людини, зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, висновки щодо застосування норм адміністративного права, викладені у постановках Верховного Суду, а також судові рішення щодо визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх положень. Ці акти судової влади, хоча й не покликані створювати адміністративно-правові норми, проте впливають на їх чинність, а тому мають відноситись до джерел адміністративного права разом із нормативно-правовими актами та міжнародними договорами України.

Поряд із цим до джерел адміністративного права часто включаються індивідуальні акти, судова практика, узагальнення судової практики, інформаційні листи, адміністративні договори, правові звичаї, правова доктрина, акти «м'якого права», ненормативні акти тощо. Проте вони не містять норм адміністративного права, не є загальнообов'язковими, не можуть бути підставою для ухвалення судового рішення чи навіть функціонування публічної адміністрації. Тому пропонуємо всі ці джереле-

ла віднести до окремої групи як джерела переконливого характеру. Під ними розуміємо сукупність приписів рекомендаційного, не обов'язкового характеру, які суд може врахувати в обґрунтуванні судового рішення.

Відтак у судовому застосуванні суди використовують джерела права та похідні джерела права (акти судової влади), а також можуть враховувати інші джерела, що мають переконливий характер. Поєднання цих трьох елементів дає нам змогу запропонувати концептуальну модель джерел, які застосовує суд у вирішенні судової справи. Вона дає змогу уникнути методологічних помилок щодо змішування різних підходів до визначення джерел права та механічне об'єднання джерел, що містять та не можуть містити норми права. Тому 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. Необхідність відмежування цих джерел полягає й 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. Відтак для того, щоб поєднати обов'язкові допоміжні джерела у судовому правозастосуванні нами запропоновано новий термін «джерела у судовому правозастосуванні», в основу якого покладено назву ст. 7 КАС України «джерела права, які застосовує суд». Проте у цій статті йдеться лише про нормативні акти та міжнародні договори, ратифіковані Україною.

Запропонована нами модель «джерел у судовому правозастосуванні» поєднує джерела права, похідні джерела права, а також джерела переконливого характеру, визначає взаємозв'язки, що існують між ними. До першої групи джерел відносимо нормативно-правові акти, а також міжнародні договори України, які є основними джерелами права. Перше місце серед цих джерел займає Конституція України. Наступним в ієрархії джерел права є міжнародні договори України, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України. Серед них окремо доцільно виділити Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. Нижче розміщуються закони України, а також декрети Кабінету Міністрів України, які мають силу закону і деякі із них досі є чинними. Вище підзаконних актів у запропонованій моделі є міждержавні та міжвідомчі міжнародні договори, які мають пріоритет щодо інших підзаконних нормативно-правових актів за аналогією із юридичною силою міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України. Далі у цій системі знаходяться підзаконні нормативно-правові акти (постанови Верховної Ради України, акти Президента України, постанови та деякі нормативні розпорядження Кабінету Міністрів України, накази міністерств, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, акти деяких загальнодержавних органів, наприклад, Служби Безпеки України, акти місцевих органів виконавчої влади, органів влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування, а також акти керівників державних підприємств, установ та організацій).

Важливе місце у моделі джерел у судовому правозастосуванні мають похідні джерела права, тобто деякі акти органів судової влади. Похідний характер цих джерел права, як зазначалось, полягає у тому, що їх основним завданням є не створення нових норм права, а конкретизація, інтерпретація та вплив на чинність наявних адміністративно-правових норм і таким чином усунення недоліків, неточностей основних джерел права. Рішення та висновки Конституційного Суду України мають на меті здійснити офіційне тлумачення Конституції України, вирішити питання щодо невідповідності Конституції України закону чи іншого нормативного акта. Законодавець не визначив місце актів Конституційного Суду та особливості їх застосування в судочинстві, проте вони досить активно засто-

совуються в судочинстві України. Важливе значення має і практика Європейського суду з прав людини, яку закон прямо називає джерелом права. Практика Європейського суду має похідний характер від Європейської Конвенції та протоколів до неї, здійснює їх тлумачення, конкретизує, показує приклад їх застосування. До цієї групи похідних джерел відносимо також деякі акти судів загальної юрисдикції, зокрема зразкові рішення Верховного Суду в адміністративних справах, постанови Верховного Суду, що містять висновки щодо застосування норм права, судові рішення про визнання протиправними та нечинними нормативно-правових актів чи їх окремих положень. Останні рішення безпосередньо впливають на чинність нормативних актів і є обов'язковими не тільки для сторін справи, але й щодо інших суб'єктів, на яких поширюються ці нормативно-правові акти.

Окреме місце у нашій моделі займають джерела переконливого характеру, які ми не можемо віднести, як наголосувалось, до джерел права чи навіть похідних джерел права з огляду на їх рекомендаційний та необов'язковий характер. Тому всі інші регулятори суспільних відносин, що не мають обов'язкового значення у правозастосуванні, віднесено до окремої групи «переконливого характеру». Крім того, необхідно зазначити, що запропонована нами модель стосується саме адміністративного права і не завжди може слугувати моделлю для інших галузей права, що мають свої особливості та відмінності. Наприклад, правовий звичай є джерелом цивільного права, але, на нашу думку, не може виступати джерелом адміністративного права. До джерел переконливого характеру в адміністративному праві ми 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 дає змогу сформувати уявлення про основні джерела адміністративного права та виявити окремі проблеми їх застосування. Проте вони не можуть виступати правовою основою для судового рішення і застосовуватись як регулятори адміністративних правовідносин.

З огляду на це необхідно вдосконалити і структуру судового рішення, виділивши у ньому запропоновані три групи джерел у судовому правозастосуванні. Щодо класичної структури судового рішення, то необхідно вказати, що Верховний Суд зараз інакше підходить до структури свого судового рішення. Наприклад, виділяються такі складники, як історія справи, аргументи учасників справи, обставини справи, релевантні джерела права й акти їх застосування, позиція Верховного Суду [10]. Саме у цих релевантних джерелах й актах їх застосування наводиться перелік відповідних джерел права, які застосовує Верховний Суд в Україні.

Тому необхідно у судовому рішенні чітко вказувати джерела права, які застосовує суд і джерела переконливого характеру, що мають допоміжне, рекомендаційне значення. Це необхідно з огляду на приписи ст. 246 КАС України, відповідно до якої у судовому рішенні зазначаються лише норми права, які застосував або не застосував суд. Що ж стосується КУпАП, то у ст. 283 серед іншого вказується на необхідність зазначення нормативного акта, що передбачає відповідальність за адміністративне правопорушення. Отже, доходимо висновку, що законодавець зобов'язує суд вказувати правові норми, що містяться у відповідних джерелах права. Значення актів рекомендаційного характеру та змішування із джерелами права призводить до неправильного розуміння джерел, які застосовувались у конкретній справі. Вважаємо, що з цією метою необхідно 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 під час ухвалення судового рішення».

Усі акти рекомендаційного характеру 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 оскаржуватись в апеляційному та касаційному порядку щодо правильності її застосування. Натомість джерела переконливого, рекомендаційного характеру лише доповнюють обґрунтування судового рішення у мотивувальній частині і їх застосування не має бути підставою для скасування рішення вищою інстанцією.

Висновки. Отже, запропоновані зміни покликані провести диференціацію джерел адміністративного права, похідних джерел адміністративного права та джерел переконливого характеру, а також допоможуть краще структурувати судові рішення. Ці три групи джерел дали змогу обґрунтувати концептуальну модель джерел у судовому правозастосуванні у разі вирішення адміністративних справ та справ про адміністративні правопорушення, що дає змогу виокремити ієрархію основних джерел права за їх юридичною силою, виявити вплив джерел адміністративного права похідного характеру та визначити окреме місце джерелам переконливого характеру, що лише мають допоміжну та інформативну роль.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. 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.
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб.; за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
3. 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.
4. Загальне адміністративне право: підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та інші; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
5. Ільков В.В. Джерела права в адміністративному судочинстві: теорія та правозастосування: монографія. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2017. 380 с.
6. Коломоєць Т. Джерела адміністративного права: проблемні питання доктринального визначення, класифікації та системного аналізу. Право України. 2017. № 6. С. 72–79.
7. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія. Київ: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. 120 с.
8. Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права України. Юридичний вісник. 2009. № 2(11). С.30–33.
9. Мазаракі Н.А. Джерела адміністративного права. Право і суспільство. 2015. № 1/2015. С. 141–147.
10. 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>

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF STATE ANTI-CORRUPTION POLICY: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION

Ростовська К.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету*

Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна

У статті досліджено питання стану правового забезпечення адміністративно-правового механізму формування й реалізації державної антикорупційної політики в Україні. Охарактеризовано законодавство, яке регулює адміністративні процедури формування державної антикорупційної політики та її реалізацію, запропоновано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: правове регулювання, адміністративно-правовий механізм, антикорупційна політика, законодавство, корупція.

В статье исследованы вопросы состояния правового обеспечения административно-правового механизма формирования и реализации государственной антикоррупционной политики в Украине. Охарактеризовано законодательство, регулирующее административные процедуры формирования государственной антикоррупционной политики и ее реализацию, предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: правовое регулирование, административно-правовой механизм, антикоррупционная политика, законодательство, коррупция.

The article examines the state of legal provision of the administrative and legal mechanism for the formation and implementation of state anti-corruption policy in Ukraine. The legislation that regulates administrative procedures for the formation of a state anti-corruption policy and its implementation is characterized, and ways of its improvement are proposed.

Key words: legal regulation, administrative and legal mechanism, anti-corruption policy, legislation, corruption.

Постановка проблеми. Одним з основних джерел утілення державної антикорупційної політики є її нормативно-правове забезпечення, змістом якого є сукупність нормативно-правових актів, що визначають засади формування й реалізації державної антикорупційної політики, систему заходів протидії корупції.