

# АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9[343.138:340.142](477)

**М. М. Бедрій**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри основ права України  
Львівського національного університету імені Івана Франка

**М. В. Сирко**

кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри основ права України  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## ПРАВОВИЙ ПРЕЦЕДЕНТ І СУДОВА ПРАКТИКА В СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*Статтю присвячено проблемам місця та ролі правового прецеденту й судової практики в системі джерел адміністративного права України. Висвітлено поняття та правову природу судового й адміністративного прецедентів. Проаналізовано вплив інституту типових і зразкових справ в адміністративному судочинстві на зміцнення позицій правового прецеденту як джерела адміністративного права. Досліджено значення рішень Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини для розвитку галузі адміністративного права.*

**Ключові слова:** правовий прецедент, судова практика, зразкове рішення, джерела адміністративного права, адміністративне судочинство.

**Постановка проблеми.** У пострадянський період історії Української державності її правова система стала на шлях комплексного оновлення, який триває і сьогодні. До цього спонукають демократичні та євроінтеграційні прагнення українського народу, відстоювання його суверенітету й територіальної цілісності держави, боротьба з корупцією та інші причини. Важливим пунктом у згаданих реформах є вдосконалення адміністративного права, що становить юридичну основу прийняття та реалізації публічно-управлінських рішень. Остаточний відхід від радянської спадщини монополії нормативно-правового акта в системі джерел адміністративного права вимагає новітніх досліджень у напрямі тих форм права, які б органічно й ефективно цю систему доповнили. Серед них значна перспектива вбачається у правовому прецеденті та інших результатах судової правотворчості.

Хоча відповідні джерела права не є кардинально новими для української правової тради-

ції, проте вони значно характерніші державам англо-американського типу правових систем. Право континентальної Європи історично надіяло судові органи правотворчою функцією досить обмежено, але впродовж останніх десятиліть зазначені тенденції змінювалися на фоні зближення правових систем романо-германського та англо-американського типів. У перших посилилися позиції правового прецеденту та судової практики, а в других – активно розвивалася система нормативно-правових актів. Правова система України не може перебувати осторонь згаданих процесів, а тому в ній зростає значення актів судової правотворчості. У свою чергу динамічність, точність і раціональність правового прецеденту як джерела права здатні якісно доповнити систему адміністративного права України та вирішити низку актуальних проблем. З огляду на вказані обставини місце та роль правового прецеденту й судової практики в системі джерел адміністративного права України становлять важливе поле для наукового дослідження.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Проблематика джерел адміністративного права України вирізняється актуальністю та водночас масштабністю дослідження, тому активно вивчається впродовж останніх років Н. Задиракою, О. Константим, В. Решотою, О. Черномаз, А. Школиком та іншими вченими. Серед інших джерел адміністративного права правовому прецеденту та судовій практиці надано порівняно менше уваги, тому ці питання мають перспективу наукової новизни. Для повноти наукових пошуків важливо взяти до уваги здобутки загальної теорії права у площині характеристик правового прецеденту (публікації Н. Гураленко, А. Пархети, Н. Пархоменко, О. Стрельцової, С. Шевчука та інших науковців) та судової практики (праці В. Беяневич, О. Дашковської, Т. Росік, Н. Слотвінської та інших), а також новітні дослідження щодо прецедентного характеру судових рішень в адміністративному судочинстві України (А. Журавльов та інші).

**Мета статті** – з'ясувати місце та роль правового прецеденту та судової практики в системі джерел адміністративного права України.

**Виклад основного матеріалу.** Головний масив адміністративних правовідносин регулюється нормативно-правовими актами, лєвова частка яких має підзаконний характер і приймається суб'єктами публічного управління в процесі адміністративної правотворчості. Водночас система джерел адміністративного права України містить не тільки нормативно-правові акти, а тому в ній присутні й інші форми права. Зокрема, велике значення в системі джерел адміністративного права мають результати судової правотворчості, які виражені у відповідних прецедентах та інтерпретаційних актах. Водночас правовий прецедент може бути утворений не тільки судом, але й іншими компетентними органами, про що йтиметься далі.

Правовий прецедент, будучи об'єктивованим (вираженим ззовні) рішенням державного органу, що ухвалене в конкретній справі, стає юридичною підставою для вирішення наступних аналогічних справ [1, с. 126]. Особливістю правового прецеденту як джерела права є те, що не все рішення є нормативним, а лише сформульоване відповідним органом правило (*ratio decidendi*), яке він створив або змінив для аргументації своєї позиції у справі. Залежно від того, який орган прийняв відповідне рішення, правові прецеденти поділяються на судові й адміністративні [2, с. 157].

Під адміністративним прецедентом розуміють прецедент, створений рішенням суб'єкта публічного управління (передусім органу чи посадової особи виконавчої влади). При цьому відповідне рішення стає зразком для вирішення наступних аналогічних ситуацій, які складаються у сфері публічного управління. Хоча адміністративний прецедент станом на сьогодні в Україні офіційно не визнаний джерелом права, проте він присутній у правовій реальності нашої держави, і норми адміністративного права інколи формуються саме таким шляхом, конкретизуючи або доповнюючи на практиці положення законодавства [3, с. 519].

Порівняно з адміністративним прецедентом, значення судового прецеденту (судового рішення, що містить юридичну норму) є істотно вищим, що особливо виявляється в державах англо-американського типу правових систем. У континентальній Європі загалом і Україні зокрема роль судового прецеденту історично була меншою, ніж у США чи Великобританії, проте впродовж останніх десятиліть вона планомірно зростає.

Судовий прецедент характеризується тим, що його повинні застосовувати суди, які перебувають на аналогічному або нижчому рівні із судом, який його сформував. Відтак простір, на який поширюється юридична чинність судового прецеденту, перебуває у прямій залежності від місця в судовій системі суду, який прийняв відповідне рішення прецедентного характеру. До основних властивостей судового прецеденту зараховують такі: динамічність як можливість під час прийняття рішення найбільш повно врахувати конкретні обставини справи та попередній досвід правозастосування; гнучкість як можливість судді обирати відповідний прецедент і відхиляти той, який не відповідає обставинам конкретної справи; потреба високого рівня професіоналізму суддів під час створення прецеденту та його застосування; можливість вільного тлумачення справи суддею та її вирішення відповідно до його індивідуального праворозуміння [2, с. 157–158].

В. Решота звернув увагу на такі особливості судових рішень прецедентного характеру в системі джерел адміністративного права України: є похідними від нормативно-правових актів і міжнародних договорів; заповнюють правові прогалини, усувають правові колізії й інші дефекти правового регулювання (зокрема, шляхом застосування аналогії права й аналогії за-

кону); можуть застосовуватися в інших подібних правовідносинах; конкретизують правову норму, наближають до реалій життя під час застосування в конкретній справі; можуть впливати на чинність нормативно-правових актів або їхніх окремих положень; є обов'язковими для застосування як судами, так і органами публічної адміністрації; доводяться до відома громадськості шляхом опублікування у відповідних виданнях, на офіційних Інтернет-сторінках та Єдиному державному реєстрі судових рішень [4, с. 140].

На посилення ролі судового прецеденту в українському адміністративному праві вказують зміни, внесені у КАС України у 2017 р. Однією з новел стало введення інституту зразкових і типових справ. Ще до внесення згаданих змін дослідники зазначали те, що практика судів загальної юрисдикції (зокрема, адміністративних судів) офіційно не визнавалася джерелом права в Україні, проте нижчі судові інстанції часто враховували практику вищих судів під час вирішення аналогічних справ, а тому вона виступала орієнтиром для них [5, с. 6]. З цього випливає, що де-факто рішення судів вищих інстанцій мали так званий зразковий характер і до введення де-юре відповідного інституту в адміністративне судочинство. Відтак аналізована новела є доцільною з погляду усталеної юридичної практики.

Згідно з п. 21 ст. 4 КАС України типовими адміністративними справами є адміністративні справи, відповідачем у яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір у яких виник з аналогічних підстав у відносинах, що регулюються одними нормами права та у яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Натомість зразкова адміністративна справа відповідно до п. 22 ст. 4 КАС України – це типова адміністративна справа, яка прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення [6]. Прийняте Верховним Судом України зразкове рішення повинно враховуватися судами, що розглядатимуть аналогічні типові справи.

15 лютого 2018 р. Верховний Суд України ухвалив перше зразкове рішення в адміністративній справі (№ 820/6514/17) про перерахунок виплат пенсіонерам органів внутрішніх справ відповідно до розмірів грошового забезпечення, встановлених законодавством для поліцейських. Верховний Суд, пославшись на практику Європейського суду з прав людини, наголосив,

що мотивування Пенсійним фондом відсутністю коштів для проведення виплат у передбаченому законодавством розмірі порушує право мирно володіти майном, гарантоване ст. 1 Першого протоколу до Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. При цьому Верховний Суд у структурі свого першого зразкового рішення відтворив в основних рисах структуру рішення Європейського Суду з прав людини, адаптувавши її до національної практики та вимог КАС України, виділивши такі підрозділи: історія справи; аргументи учасників; обставини, встановлені судом; джерела права й акти їх застосування; позиція Верховного Суду: оцінювання аргументів учасників справи; висновки; ознаки типових справ; обставини зразкової справи, які зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм; обставини, які можуть впливати на інше застосування норм матеріального права, ніж у зразковій справі [7].

Судова практика як вид юридичної діяльності, на відміну від судового прецеденту, не є джерелом права у формальному розумінні [8, с. 35], проте певна послідовність судових органів у вирішенні категорій справ може мати вагомий вплив на правотворчі та правозастосовні процеси. Т. Росік виділяє роль практики судів загальної юрисдикції у правотворчості крізь призму того, що вона становить: фактор впливу на правотворчість, що зумовлює правові потреби та визначає їхній зміст задля вдосконалення правового регулювання; засіб забезпечення правотворчої діяльності, що сприяє її здійсненню іншими суб'єктами шляхом надання судової інформації та правотворчих ініціатив; засіб апробації результатів правотворчості шляхом безпосереднього застосування юридичних норм під час здійснення судочинства та визначення рівня їхньої ефективності; засіб поширення положень актів правотворчості на суспільні відносини; засіб забезпечення взаємодії суб'єктів у процесі правотворення; засіб здійснення контролю за якістю правотворчості та правотворчих актів [9, с. 12].

Вказана тенденція присутня, зокрема, в адміністративному праві. Особливе значення в цьому контексті має судова практика вищих інстанцій. Зокрема, у правовій системі незалежної України на етапі становлення вагому роль відіграли постанови Пленуму Верховного Суду, у яких відображаються узагальнення результатів практики судів загальної юрисдикції. Закріплені у згада-

них актах положення не мають нормативного характеру (не є новими юридичними нормами), проте, як правило, беруться до уваги судами під час вирішення відповідних категорій справ. Наприклад, велике значення під час вирішення справ про дрібне хуліганство та розмежування цього адміністративного правопорушення від хуліганства як злочину має постанова Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про хуліганство» [10].

Хоча на сучасному етапі роль постанов Пленуму Верховного Суду України не є настільки значною, як у попередні десятиліття, можливість їх прийняття збережена в чинному законодавстві. Наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 46 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Пленум Верховного Суду України з метою забезпечення однакового застосування норм права під час вирішення окремих категорій справ узагальнює практику застосування матеріального та процесуального законів, систематизує та забезпечує оприлюднення правових позицій Верховного Суду з посиланням на судові рішення, у яких вони були сформульовані; за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики надає роз'яснення рекомендаційного характеру з питань застосування законодавства під час вирішення судових справ [11].

Конституційний Суд України як єдиний орган конституційної юрисдикції наділений повноваженням офіційного тлумачення тексту Конституції. Від часу його створення і до внесення змін у Конституцію України у 2016 р. також наділявся функцією офіційного тлумачення законів. Відтак рішення Конституційного Суду України, будучи офіційними інтерпретаційними актами, є джерелом адміністративного права, оскільки в них роз'яснюються положення Конституції, значна частина яких містять норми адміністративного права [12, с. 114–115]. Наприклад, у 2010 р. Конституційний Суд України, здійснюючи офіційне тлумачення ст. 143 Конституції, встановив у своєму рішенні, що положення ч. 1 згаданої статті, згідно з яким територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування «вирішують інші питання місцевого значення, заховані законом до їхньої компетенції», треба розуміти так, що під час вирішення цих питань органи місцевого самоврядування діють як суб'єкти владних повноважень [13].

Найважливішим міжнародним засобом захисту прав громадян України (застосування таких

засобів передбачає ст. 55 чинної Конституції) є Європейський суд із прав людини (м. Страсбург), діяльність якого базується на основі Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод 1950 р. Рішення цього судового органу не тільки є обов'язковими до виконання на території України, але й застосовуються як джерело права на підставі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» [14]. З огляду на цю обставину до джерел адміністративного права України зараховують і рішення Європейського суду з прав людини.

Відповідно до ч. 2 ст. 7 КАС України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики Європейського суду з прав людини [6]. У сучасних дослідженнях зазначається, що адміністративні суди найчастіше звертаються до рішень Європейського суду з прав людини у справах про таке: визнання бездіяльності суб'єктів владних повноважень протиправною та зобов'язання вчинити певні дії; заборону проведення мітингів; скасування (визнання неправомірною) постанови державного виконавця; зобов'язання виконати судові рішення; перерахунок і виплату заробітної плати, вихідної допомоги тощо [15, с. 321]. До практики Європейського суду з прав людини також звернувся Верховний Суд України під час постановлення першого зразкового рішення в адміністративній справі, про що згадувалося вище.

**Висновки і пропозиції.** Отже, правовий прецедент і судова практика мають великий потенціал у процесі модернізації як адміністративного права загалом, так і системи його джерел зокрема. Гнучкість, точність, динамічність – риси, які необхідні сучасним адміністративно-правовим нормам, і згадані джерела права здатні їх посилити. Перебуваючи на перехідному етапі реформування адміністративного права України (від заперечення можливості надання правовому прецеденту статусу його джерела до повноцінного застосування норм прецедентного походження), законодавець, юридичне професійне середовище й українське суспільство повинні розуміти, що успіх цієї реформи прямо залежний від якості судової влади в усіх її вимірах – кадровому, інституційному, функціональному тощо. Висловлене переконання стосується також судової практики, що не визнається формальним джерелом (формою) адміністративного права України, проте здійснює колосальний вплив на всю його систему.

**Список використаної літератури:**

1. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Львів: Край, 2008. 224 с.
2. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології. К.: Юридична думка, 2008. 336 с.
3. Пархета А.А. Теоретичні проблеми визначення сутності адміністративного прецеденту як джерела права. Актуальні проблеми держави і права. Вип. 65. Одеса, 2012. С. 517–523.
4. Решота В.В. Судовий прецедент як джерело адміністративного права України. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. Vol. 2. P. 137–141.
5. Журавльов А.В. Судові прецеденти в адміністративному судочинстві України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 18 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
7. Оксюта А.А. Зразкові справи можуть обернутись як зменшенням навантаження, так і невинуватеною тяганиною. URL: [http://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi\\_spravi\\_mozhut\\_obernutis\\_yak\\_zmenschennyam\\_navantazhe.html](http://zib.com.ua/ua/132357-zrazkovi_spravi_mozhut_obernutis_yak_zmenschennyam_navantazhe.html).
8. Дашковська О.Р. Судовий прецедент і судова практика як джерела. Вісник Академії правових наук України. 2011. № 1 (64). С. 34–41.
9. Росік Т.В. Роль судової практики в сучасній правотворчості: теоретико-прикладні аспекти: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2016. 19 с.
10. Про судову практику у справах про хуліганство: постанова Пленуму Верховного Суду України від 22 грудня 2006 р. № 10. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/va010700-06>.
11. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради України. 2016. № 31. Ст. 545.
12. Загальне адміністративне право / За заг. ред. І.С. Гриценка. К.: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
13. У справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 143 Конституції України, пунктів «а», «б», «в», «г» ст. 12 Земельного кодексу України, п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України: рішення Конституційного Суду України від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.
14. Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини: закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. Відомості Верховної Ради України. 2006. № 30. Ст. 260.
15. Задирака Н.Ю., Скічко К.О. Правова природа рішень Європейського суду з прав людини як джерел адміністративно-процесуального права України. Юридичний вісник. 2014. № 4. С. 318–323.

**Бедрий М. М., Сырко М. В. Правовой прецедент и судебная практика в системе источников административного права Украины**

*Статья посвящена проблемам места и роли правового прецедента и судебной практики в системе источников административного права Украины. Освещено понятие и правовая природа судебного и административного прецедентов. Проанализировано влияние института типичных и образцовых дел в административном судопроизводстве на укрепление позиций правового прецедента как источника административного права. Исследовано значение решений Конституционного Суда Украины и Европейского Суда по правам человека для развития отрасли административного права.*

**Ключевые слова:** *правовой прецедент, судебная практика, образцовое решение, источники административного права, административное судопроизводство.*

**Bedrii M. M., Syrko M. V. The legal precedent and judicial practice in the system of sources of the administrative law of Ukraine**

*The article is devoted to problems the place and role of the legal precedent and judicial practice in the system of sources of the administrative law of Ukraine. The concept and the legal nature of judicial and administrative precedents are highlighted. The influence the institute of typical and exemplary cases in administrative proceedings to strengthen the positions of the legal precedent as the source of administrative law is analyzed. The significance of the decisions of the Constitutional Court of Ukraine and the European Court of Human Rights for development of the branch of administrative law is researched.*

**Key words:** *legal precedent, judicial practice, exemplary solution, sources of the administrative law, administrative justice.*