

*Ільков В. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри загальноправових дисциплін**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ДЖЕРЕЛА ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Анотація. Статтю присвячено актуальним питанням джерел права в адміністративному судочинстві. Автором аналізуються наукові підходи до розуміння джерел права, їх системи та підходів до групування, що склались у юридичній науці. Наведено авторські підходи щодо поділу системи джерел права в адміністративному судочинстві.

Ключові слова: право, адміністративне право, джерела права, адміністративне судочинство, види, джерела права в адміністративному судочинстві.

Постановка проблеми. Питання про джерела права є одним із ключових не лише для загальної теорії права, а й для усієї юридичної науки. Вітчизняна теорія щодо системи джерел права в адміністративному судочинстві сьогодні перебуває у стані формування, це зумовлено відсутністю єдиного бачення природи та змісту джерел адміністративного права, їх системи. Майже невивченими на теоретичному рівні залишаються і питання джерел права в адміністративному судочинстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема джерел адміністративного права та адміністративного процесу недостатньо науково розроблена і висвітлена у юридичній літературі. У 1956 р. було опубліковано статтю Г.І. Петрова, спеціально присвячену теоретичним питанням джерел адміністративного права. Окремі аспекти проблематики джерел адміністративного права та процесу розглядаються у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, В.В. Богущого, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалова, Л.В. Ковалю, Ю.М. Козлова, Н.Р. Ніжник, В.Ф. Опришка, Р.С. Павловського, В.М. Самсонова, А.О. Селіванова, Ю.О. Тимоширова, О.М. Якуби та ін.

Мета статті – здійснення наукового аналізу поняття джерел права в адміністративному судочинстві, підходів до їх класифікації та систематизації.

Виклад основного матеріалу дослідження. В.Б. Авер'янов під джерелами адміністративного права розуміє зовнішні форми встановлення і вираження адміністративно-правових норм, акти правотворчості державних органів та організацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих у межах їхньої встановленої законодавством компетенції, а також міжнародні угоди (договори) і міжнародні правові акти, ратифіковані Україною [1]. Такої ж думки стосовно джерел адміністративного права дотримується і С.Г. Стеценко, який вважає, що коло джерел адміністративного права обмежується актами законодавства.

Ю.П. Битяк зауважує, що джерелами адміністративного права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну таку норму [2].

Як форму вираження норм адміністративного права розглядають джерела права В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко,

Т.О. Коломоєць [3; 4] та А.В. Константиї [5]. Отже, із врахуванням наведених думок науковців щодо джерел адміністративного права можна зазначити, що під ними, як правило, розуміють конкретні форми зовнішнього виразу норм адміністративного права, через які відбувається владно-регулюючий вплив на адміністративно-правові відносини. Цей загально визнаний науковий підхід не є винятком для джерел права в адміністративному судочинстві з погляду юридичного позитивізму, адже у вітчизняній правовій доктрині джерелом права офіційно визнається нормативний акт. Отже, праці теоретиків адміністративного права суттєво впливають на сучасне розуміння джерел права в адміністративному судочинстві.

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

У процесуальній науці вчені різних галузей юридичного процесу розглядають джерела процесуального права у формально-юридичному розумінні як «норму процесуального (цивільного, господарського тощо) права, виражену в різних правових формах», як «форми вираження процесуальних (цивільних, кримінальних, господарських тощо) норм, які в сукупності утворюють відповідне процесуальне право», як «форму вираження процесуальних норм, що мають загальнообов'язковий характер», як «систему його зовнішніх форм, у яких містяться відповідні процесуальні норми», як «форми об'єктивізації системи процесуальних норм». Вважаємо, що саме останні визначення дозволяють включати до кола джерел процесуального права різноманітні форми прояву права.

Якщо говорити про визначення джерел права в адміністративному судочинстві, то це поняття має багатоаспектний характер та велику кількість спільних ознак із загальнотеоретичним визначенням поняття «джерело права». Але у зв'язку із своїм функціональним призначенням джерела права в адміністративному судочинстві є способами закріплення процесуальних норм і залежать від особливостей правовідносин, які регулюються даними джерелами права, тобто від об'єкта правового регулювання.

У теорії права досить поширеними є такі класифікації джерел права: письмові (закон) і неписьмові (звичай), прямі (закон) і непрямі (тлумачення законів і судова практика), офіційні (закон) і неофіційні (звичай і тлумачення законів) [6, с. 194].

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

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

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

Так, В.І. Курило у системі джерел адміністративного права виокремлює такі складові: 1) адміністративно-правові концепції і доктрини; 2) адміністративно-правові акти; 3) акти органів державного управління; 4) акти судових органів; 5) адміністративні договори та угоди; 6) природне право; 7) адміністративно-правові звичаї; 8) адміністративно-правові прецеденти [8, с. 31].

Ю.В. Цуркаленко вважає, що сучасна система джерел адміністративного права України має бути представлена таким чином: нормативно-правові акти державних органів України, міжнародні джерела, рішення національних судів [9]. На думку О.Б. Черномаза, в Україні реалізується система джерел адміністративного права, яка містить у собі такі види джерел: нормативно-правовий акт, нормативний договір, правовий прецедент, правовий звичай і доктрина [10].

Незважаючи на домінування в юридичній науці підходів, що джерелами права можуть бути винятково нормативно-правові акти, слід зазначити, що інтеграція до світової правової дійсності поставила питання про нове розуміння системи джерел права, це твердження також стосується і джерел права в адміністративному судочинстві. Основою концепції, що джерелами права в адміністративному судочинстві є нормативно-правові акти, є норми ст. 5 КАСУ, в якій вказано, що адміністративне судочинство здійснюється відповідно до Конституції України, цього Кодексу та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

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

Така інтерпретація пов'язана з тим, що деякі правники до системи джерел включають: а) тільки закони й підзаконні акти; б) первинні і вторинні (формально юридичні) джерела; в) усі форми юридичного закріплення й організаційного забезпечення інформації про загальнообов'язкові правила поведінки (юридичні норми) в сукупності їхніх взаємозв'язків, через які об'єктивуються нормативні приписи галузі права, нормативні складники національної або регіональної (наднаціональної) правової системи чи міжнародного правопорядку [6, с. 192].

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

Систему законодавства, на нашу думку, варто розглядати у широкому та вузькому значеннях. Широке розуміння законодавства об'єднує всі закони й підзаконні акти, що приймаються у державі; вузьке законодавство розглядається як упорядкована сукупність законів. Термін «законодавство» навіть у найширшому його трактуванні ототожнювати з поняттям «джерело права» неприпустимо, тому що законодавство – тут варто підтримати С.В. Васильєва – це лише частина системи джерел права в адміністративному судочинстві [6, с. 192].

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

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

Нормативно-правовий акт – це акт правотворчої діяльності компетентних державних органів, що встановлює, змінює або скасовує правові норми. Нормативний акт приймається компетентним органом у певному процедурному порядку. Це офіційний документ, що містить правові норми, тобто носій інформації про правові норми, юридичне джерело права. Нормативно-правові акти мають різні назви, вони відрізняються один від одного за юридичною силою, суб'єктами видання тощо [11, с. 21].

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

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

Під час вирішення справи за аналогією закону чи за аналогією права обов'язковим є дотримання таких умов:

- аналогія допустима лише у разі повної чи часткової відсутності правових норм;
- суспільні відносини, до яких застосовується аналогія, повинні перебувати у сфері правового регулювання;
- повинна бути схожість між обставинами справи і наявною нормою за суттєвими юридичними ознаками;
- пошук норми, що регулює аналогічний випадок, повинен здійснюватися спочатку в актах тієї ж галузі права, у випадку відсутності – в іншій галузі права й у законодавстві в цілому;
- винесене у процесі використання аналогії правове рішення не повинно суперечити нормам закону, його меті;
- обов'язково повинно бути мотивоване пояснення причин застосування рішення за аналогією до конкретного випадку.

Під час застосування аналогії права суттєве значення мають принципи права, які закріплюються у конституції. Оскільки норми Конституції України є нормами прямої дії, то правозастосувач, базуючись на власній правосвідомості, може мотивувати рішення у справі, посиляючись на конституційні норми [12].

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

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

Варто також зауважити про відсутність окремих норм права, які регламентують порядок та форму укладення адміністративно-правових договорів. Тому, керуючись аналогією права,

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

Також слід звернути увагу на властивість нормативно-правових актів як джерел права в адміністративному судочинстві – на можливість їх не застосування у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції України (ч. 5 ст. 9 КАСУ). У такому разі суд звертається до Верховного Суду України для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта.

По-друге, сьогодні є дискусійними у теоретичному плані окремі питання, пов'язані з визнанням судової практики самостійним видом джерел права в адміністративному судочинстві, а також віднесенням судових рішень до джерел права в адміністративному судочинстві. Невирішеність цих питань впливає на формулювання змісту поняття «джерела права в адміністративному судочинстві» та на їх систему, ускладнює правозастосовну діяльність. Така невизначеність не дозволяє відповісти на запитання, які саме акти і в яких межах може застосовувати адміністративний суд під час вирішення публічно-правового спору, а крім того, як слушно зауважує О.В. Гетьманцева, залишає невирішеною проблему співвідношення правотворчості, правозастосування і правотлумачення у судовій діяльності.

За ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. суди під час розгляду справ застосовують Конвенцію і практику Євросуду як джерело права.

Так, згідно із ч. 6 ст. 9 КАСУ, якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору.

Таким чином, міжнародні договори, практика Європейського суду з прав людини, аналогія права та аналогія закону є джерелами права в адміністративному судочинстві.

Висновки. Дослідження системи джерел права в адміністративному судочинстві дозволяє зробити певні висновки з цього питання.

По-перше, джерела права в адміністративному судочинстві – це зовнішній спосіб вираження права, в якому закріплено процесуальні правила поведінки суб'єктів адміністративного судочинства, що мають загальнообов'язковий характер, формальну визначеність, спрямовані на реалізацію норм матеріального права та регулювання адміністративно-процесуальних відносин, пов'язаних з адміністративним судочинством.

По-друге, система джерел права в адміністративному судочинстві – це об'єктивно існуючий, багаторівневий комплекс взаємодіючих та взаємодоповнюючих один одного різних за формою правових приписів, які мають різну юридичну силу та ієрархічний характер і які регулюють правовідносини, пов'язані зі здійсненням адміністративного судочинства. Системність та ієрархічність джерел права в адміністративному судочинстві є необхідними гарантіями здійснення захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів під час здійснення ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на

виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1: Загальна частина. – 584 с.
2. Адміністративне право України : [підруч.] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, О.В. Дяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка]. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
3. Адміністративне право України. Загальна частина : [курс лекцій] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, О.В. Горбач та ін. / за ред. В.В. Коваленка. – 2011. – 395 с.
4. Колпаков В.К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
5. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України : [монографія] / О.В. Константи́й. – К. : Укр. агентство інф-ції та друку «Рада», 2005. – 120 с.
6. Васильєв С.В. Поняття та складові системи джерел цивільного процесуального права України / С.В. Васильєв // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право». – 2013. – Вип. 14. – С. 192–196.
7. Луць Л.А. Загальна теорія держави та права : [навч.-метод. посіб.] / Л.А. Луць. – К. : Атіка, 2013. – 412 с.
8. Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права / В.І. Курило // Юридичний вісник. – 2009. – № 2 (11). – С. 30–33.
9. Цуркаленко Ю.В. Деякі аспекти розуміння сучасної системи джерел адміністративного права України / Ю.В. Цуркаленко // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2015. – № 2 (12). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n2/15tyvapu.pdf>.
10. Чорномаз О.Б. Джерела адміністративного права: сучасний стан та перспективи розвитку / О.Б. Чорномаз // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2015. – Вип. 30. – Т. 2 – С. 89–91.
11. Васильєв С.В. Порівняльний цивільний процес : [підруч.] / С.В. Васильєв. – К. : Алерта, 2015. – 352 с.
12. Лист Міністерства юстиції України № Н-35267-18 від 30.01.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v3526323-09>.

Ильков В. В. Источники права в административном судопроизводстве: теоретико-правовая характеристика

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам источников права в административном судопроизводстве. Автор анализирует научные подходы к пониманию источников права, их системы и подходов к группированию, которые сложились в юридическую науку. Приводятся авторские подходы относительно разделения системы источников права в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: право, административное право, источники права, административное судопроизводство, виды, источники права в административном судопроизводстве.

Ilkov V. Sources of right in administrative rule-making: theoretical and legal description

Summary. The article is sanctified to the pressing questions of sources of right in the administrative rule-making. The author analyses the scientific going near understanding of sources of right, their system and going near grouping, that was folded in legal science. Led authorial approaches in relation to the division of the system of sources of right in the administrative rule-making.

Key words: right, administrative law, sources of right, administrative rule-making, kinds, sources of right in the administrative rule-making.