

УДК 342.9

## СУДОВЕ РІШЕННЯ ЯК ДЖЕРЕЛО ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

Василь ІЛЬКОВ,

доктор юридичних наук, доцент,  
суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

### АНОТАЦІЯ

Стаття присвячена розкриттю проблематики місця та ролі рішення суду як джерела права в адміністративному судочинстві. Під час розгляду справи в адміністративному суді здійснюється тлумачення норм права судом. Таке тлумачення здійснюється через формулювання висновків щодо застосування норм права. Судова практика узагальнюється судами апеляційної інстанції, а Верховний Суд приймає рішення та робить висновки щодо застосування норм права. Рішення Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, є джерелом права. Такі рішення є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права та застосовується судами в Україні.

**Ключові слова:** адміністративний суд, джерело права, рішення суду, рішення апеляційного суду, рішення Верховного Суду, зразкова справа, тлумачення норми права, висновок тлумачення.

### JUDICIAL DECISION AS A SOURCE OF LAW IN THE ADMINISTRATIVE JUDICIARY PROCEEDINGS OF UKRAINE

Vasyl ILKOV,

Doctor of Law Sciences, Associate Professor,  
Judge of Dnipropetrovsk Regional Administrative Court

### SUMMARY

The article is devoted to revealing the problems of the place and the role of the court decision as a source of law in administrative proceedings. The administrative court interprets the rules of law independently. Such an interpretation is made by formulating conclusions on the application of the rules of law. The jurisprudence is summarized by the courts of appeal, and the Supreme Court makes decision and draws conclusions on the application of the rules of law. Supreme Court decisions that contain interpretations of the application of the rules of law are a source of law. Such decisions are binding on all authority that apply a legal act containing relevant law and applied by the courts in Ukraine.

**Key words:** administrative court, source of law, court decision, decision of the court of appeal, decision of the Supreme Court, model case, interpretation of law, conclusion of interpretation.

**Постановка проблеми.** Питання правозастосування, а також формування судової практики у сфері адміністративно-процесуальних правовідносин в Україні привертає увагу з боку юридичної спільноти та набуває особливого значення, адже постійно здійснюється розвиток правових і соціально-економічних відносин та є необхідність захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб і забезпечення повного, всебічного та об'єктивного розгляду адміністративних спорів.

У процесі розгляду справи по суті, а також подальшого складання рішення за результатами розгляду справи в адміністративному суді здійснюється фактичне тлумачення норм права судом. Зміст тлумачення міститься у висновках, які створюються та узагальнюються в рішеннях суду.

**Актуальність теми.** Важливість проведення цього дослідження підтверджується необхідністю опрацювання проблематики застосування судового рішення як джерела права під час здійснення адміністративного судочинства, а також застосування висновків щодо тлумачення норми права, які містяться у судових рішеннях як джерел права, та недостатньою увагою правників та науковців до цієї проблеми. Адже саме у рішенні суду роз'яснюється, які норми права слід застосовувати, чому вони застосовуються саме у такий спосіб, тобто вже на рівні суду першої інстанції формулюються певні висновки щодо правозастосування. Судова практика узагальнюється судами апеляцій-

ної інстанції, а Верховний Суд приймає рішення та робить висновки щодо застосування норм права. Такі рішення, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, і слід вважати джерелом права.

**Стан дослідження.** Питання проблематики джерел права в адміністративному судочинстві була предметом дослідження у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Я.В. Білак, Д.А. Гудими, М.І. Козюбри, В.М. Кравчука, Р.О. Куйбіди, Д.Д. Луспеника, М.В. Мазура, Б.В. Малишева, О.М. Пасенюка, О.Б. Прокопенка, М.І. Смоковича, В.П. Тихого, В.Г. Перепелюка, С.В. Шевчука, закордонних учених-практиків Бартоша Войцеховські, Едіт Целер та інших.

Реалізація, застосування та тлумачення окремих положень чинного законодавства України постійно викликає дискусії та обговорення у сфері правозастосовної практики. Адже адміністративно-процесуальні правовідносини, які виникають щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб за участю суб'єктів владних повноважень постійно розвиваються у сфері компетенції відповідних органів, реалізації владних повноважень і обов'язків посадових та службових осіб, вчинення ними дій чи допущення бездіяльності, прийняття рішень у разі здійснення публічно-владних управлінських функцій, спірне застосування положень чинного законодавства України є предметом адміністративних позовів.

Висуваються різні бачення та ідеї щодо визнання рішення суду як самостійного виду джерела права в адміністративному судочинстві. Відсутність зваженої позиції з цього питання не дає змогу відповісти на запитання: чи може суд та суб'єкт владних повноважень, а також фізична чи юридична особа використовувати судову практику як джерело права?

**Метою та завданнями статті** є аналіз положень чинного законодавства України та правозастосовної практики і з'ясування місця та ролі судового рішення, яке містить висновки щодо застосування норм права, як джерела права.

**Вклад основного матеріалу.** Майже у кожному рішенні адміністративного суду у справі щодо оскарження дій, бездіяльності, рішень суб'єктів владних повноважень містяться положення частини другої статті 19 Конституції України, згідно з якою органи державної влади та місцевого самоврядування, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [1].

Також положеннями нової редакції Конституції України встановлено, що з метою захисту прав, свобод та інтересів особи у сфері публічно-правових відносин діють адміністративні суди (частина п'ята статті 125 Конституції України) [1]. Діяльність саме адміністративних судів закріплена на конституційному рівні.

Мета відправлення правосуддя полягає у наданні можливості за відсутності відповідного законодавчого врегулювання заповнити прогалину та здійснити судовий контроль та реалізацію принципу «верховенства права» щодо нормативних та інших правових актів, рішень суб'єктів владних повноважень. У демократично влаштованій державі громадяни мусять мати право оскаржити в судовому порядку адміністративні заходи, що порушують їхні конституційні права і свободи [7, с. 140].

До прикладу, візьмімо податкові правовідносини. Так, згідно з положеннями пп. 21.1.1. п. 21.1. ст. 21 ПК України, посадові особи контролюючих органів зобов'язані дотримуватися Конституції України та діяти виключно у відповідності до цього Кодексу та інших законів України, інших нормативних актів [3].

Фізична чи юридична особа звертається за захистом своїх прав та інтересів у сфері публічних правовідносин до адміністративного суду вже після застосування норми права уповноваженим органом держави – податковим органом. Тобто до суду відповідні суб'єкти звертаються уже після спірного застосування норми права і порушення, на думку фізичної та юридичної особи, їхніх прав, «здебільшого йдеться» про майнові інтереси.

Ймовірно, що тлумачення, яке міститься у судовому рішенні, не має протиставлятися положенням нормативно-правових актів, проте рішення суду, яке містить тлумачення норми права, фактично започатковує створення нової правової норми.

Органи законодавчої влади не завжди можуть брати до уваги «кожне спірне застосування» суб'єктом владних повноважень положень чинного законодавства України і реагувати шляхом внесення відповідних змін до цього законодавства чи займатись пошуком інших шляхів нормативного врегулювання «проблемних і спірних правовідносин», а розвиток публічноправових відносин доволі швидкоплинний.

Положення частини п'ятої статті 13 Закону України «Про судоустрій і статус судів» від 02.06.2016 року встановлює, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановях Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [4].

Верховний Суд, виходячи з особливостей адміністративних правовідносин, застосування положень чинного законодавства уповноваженими органами, змісту порушених прав та інтересів фізичних та юридичних осіб може здійснити тлумачення податкової норми та скласти висновки щодо застосування цієї норми суб'єктом владних повноважень і судом.

Складені висновки щодо застосування правової норми мають бути обов'язковими до застосування судами у разі вирішення аналогічних податкових спорів. Одночасно постає питання: чи створюється у процесі тлумачення нова правова норма, яка може стати джерелом права?

Виходячи з наслідків застосування висновків, які містяться в тлумаченнях-висновках Верховного Суду, створюється нове джерело права, яке може бути застосоване судом, і яке у разі незастосування суб'єктом владних повноважень під час прийняття рішення призведе до скасування такого рішення в судовому порядку.

Таким чином, рішення Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування правових норм, мають ознаки «case-law» та є основою започаткування єдиної практики, мають застосовуватись судами та суб'єктами владних повноважень, які використовують такі правові норми, висновки-тлумачення щодо яких були сформульовані Верховним Судом.

Проблемним може постати питання застосування судами тлумачень-висновків норми права, яке міститься у рішеннях Верховного Суду, якщо предмет спору та обставини справи можуть відрізнитись від справи, яка містить відповідні тлумачення-висновки.

У таких випадках суд, ймовірно, може враховувати відмінні обставини справи та зважати на питання захисту прав та інтересів фізичної та юридичної особи, керуючись принципом «верховенства права», які мають бути належним чином обґрунтовані.

Окреме місце серед джерел права в адміністративному судочинстві посідають постанови Верховного Суду у зразковій справі, які мають застосовуватись судами, висновки яких мають застосовуватись суб'єктами владних повноважень як джерело права.

У судовій практиці після внесення змін до Конституції України та процесуального Закону особливої актуальності набуває питання так званого «горизонтального тлумачення» норм права судом апеляційної інстанції у справах, рішення в яких є остаточним і не підлягають оскарженню.

Це значна кількість справ, касаційне провадження у яких не відкривається внаслідок малозначності.

Таким чином, у правозастосовній судовій практиці з'являється поняття тлумачення-висновків норм права апеляційними судами у малозначних справах.

Цікавим є приклад здійснення тлумачення-висновків норми права судом першої інстанції.

У процесі набрання чинності положень Податкового кодексу України податковий орган проводив камеральну перевірку податкової звітності з ПДВ товариства з обмеженою відповідальністю щодо обсягу постачання товарів/послуг іншим платникам податку за 12 календарних місяців, при цьому податковим органом було взято для проведення перевірки період з жовтня 2010 року по вересень 2011 року.

Податковий кодекс України, на підставі норм якого проводилася перевірка та приймалось рішення про анулювання реєстрації платника ПДВ, почав діяти з 01.01.2011 року, в тому числі з 01.01.2011 року почав діяти і абз. «и» п. 184.1 ст. 185 ПК України, на підставі якого прийнято рішення про анулювання реєстрації.

Згідно із п. 2 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного

банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 року за № 1-рп/99, за загальною визначеною принципом права закони та інші нормативно-правові акти не мають зворотної дії в часі. Цей принцип закріплений у частині першій статті 58 Конституції України, за якою дію нормативно-правового акта в часі треба розуміти так, що вона починається з моменту набрання цим актом чинності і припиняється з втратою ним чинності, тобто до події, факту застосовується той закон або інший нормативно-правовий акт, під час дії якого вони настали або мали місце [5].

Податковий орган, керуючись фактично нормою закону, яка набула чинності з 01.01.2011 року, прийняв рішення, надаючи оцінку податковим подіям, які виникли до 01.01.2011 року, і на які поширювались вимоги Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» від 21.12.2000 року за № 2181-III, що був чинний до 01.01.2011 року.

Таким чином, перебіг дванадцятимісячного строку для визначення відсотку обсягу постачання товарів зареєстрованими добровільно іншим платникам податку почався з 01.01.2011 року, а тому право у відповідача на анулювання реєстрації платника ПДВ на підставі абз. «и» п. 184.1 ст. 185 ПК України не могло виникнути раніше, ніж 01.01.2012 року [6].

Норми про поширення правил абз. «и» п. 184.1 ст. 185 ПК України на праводіносини, що виникли чи існували до набрання чинності ПК України (до 01.01.2011 року), не передбачені у Прикінцевих та перехідних положеннях ПК України.

У цьому разі суд першої інстанції здійснив фактичне тлумачення-висновок щодо дії положень податкового законодавства в часі, хоча податковий орган здійснив інше застосування положень податкового законодавства. У цьому разі на основі висновку-тлумачення суду сформувався певна правозастосовна практика.

#### **Висновки.**

Таким чином, слід зазначити, що первинне тлумачення норм права у межах адміністративного позову до їх розгляду судом апеляційної та касаційної інстанції, фактично здійснюється у суді першої інстанції під час застосування та тлумачення норм права у рішенні суду.

У судовій практиці після внесення змін до Конституції України та процесуального Закону постає питання появи та наявності ознак джерел права в тлумаченнях-висновках щодо норм права, які містяться у рішеннях апеляційного суду (категорія малозначних спорів).

Рішення Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, є джерелом права, обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права та застосовується судами.

Постанови Верховного Суду у зразковій справі мають застосовуватись судами.

Використання у своїй діяльності суб'єктами владних повноважень рішень Верховного Суду, які містять тлумачення-висновки щодо застосування норм права, які є обов'язковими до застосування з боку суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права, ймовірно, призведе до можливого зменшення кількості адміністративних спорів щодо оскарження дій, бездіяльності, рішень суб'єктів владних повноважень у судовому порядку.

Використання судового рішення, що містить тлумачення-висновки правової норми як джерела права, сприяє забезпеченню реалізації принципу єдності судової практики.

#### **Список використаної літератури:**

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 08.07.2019).
2. Кодекс адміністративного судочинства України: текст прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2005 року: (зі змінами та доповненнями). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 08.07.2019).
3. Податковий кодекс України від 02 грудня 2010 року № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст.112.
4. Закон України «Про судоустрій та статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 08.07.2019).
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотню дію в часі законів та інших нормативно-правових актів) від 09.02.1999 року за № 1-рп/99. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-99> (дата звернення: 08.07.2019).
6. Рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду у справі 2а/0470/15213/11 від 24 січня 2012 року. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/48246951> (дата звернення: 08.07.2019).
7. Явич Л.С. Сущность права (Социально-философское понимание генезиса, развития и функционирования юридической формы общественных отношений). Ленинград, 1985. 208 с.

#### **ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА**

**Ільков Василь Васильович** – доктор юридичних наук, доцент, суддя Дніпропетровського окружного адміністративного суду

#### **INFORMATION ABOUT THE AUTHOR**

**Ilkov Vasyl Vasylovych** – Doctor of Law Sciences, Associate Professor, Judge of Dnipropetrovsk District Administrative Court

*Ilkovv79@gmail.com*