

**Цуркаленко Ю. В.,**  
*аспірант кафедри адміністративного права, процесу та  
адміністративної діяльності ОВС  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО СПІВВІДНОШЕННЯ АКТІВ ВЕРХОВНОГО СУДУ ТА АКТІВ ВЕРХОВНОГО СУДУ УКРАЇНИ Й ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ**

### **SOME PROBLEM QUESTIONS ARE IN RELATION TO CORRELATION OF ACTS OF SUPREME COURT AND ACTS OF SUPREME COURT OF UKRAINE AND HIGHER ADMINISTRATIVE COURT OF UKRAINE**

Досліджено акти новоствореного Верховного Суду як джерела адміністративного права та їх співвідношення з дійсною судовою практикою, зокрема з актами Верховного Суду України та Вищого адміністративного суду України. Сформульовано правила, щодо використання актів чинного Верховного Суду та актів Верховного Суду України й Вищого адміністративного суду України.

**Ключові слова:** джерела права, джерело адміністративного права, судовою практика, Верховний Суд, верховенство права.

В статье исследованы акты созданного Верховного Суда как источники административного права, их соотношение с существующей судебной практикой, в частности с актами Верховного Суда Украины и Высшего административного суда Украины. Сформулированы правила, по использованию актов действующего Верховного Суда и актов Верховного Суда Украины и Высшего административного суда Украины.

**Ключевые слова:** источники право, источник административного права, судебная практика, Верховный Суд, верховенство права.

Investigational acts of the created Supreme Court as sources of administrative law, and their correlation with existent judicial practice, namely with the acts of Supreme Court of Ukraine and Higher administrative court of Ukraine. Rules are formulated, on the use of acts of operating Supreme Court and acts of Supreme Court of Ukraine and Higher administrative court of Ukraine.

**Key words:** sources are a right, source of administrative law, judicial practice, Supreme Court, supremacy of right.

**Постановка проблеми.** Наприкінці 2017 року в Україні відбулася судова реформа, яка охарактеризувалася вагомими змінами до процесуального законодавства й реформою системи судів із чотирьох ланкової у трьох ланкову. У її межах був створений Верховний Суд, який замінив собою Вищі спеціалізовані суди України та Верховний Суд України. Значені трансформації торкнулися й адміністративного судочинства та законодавства. У новій редакції почав діяти Кодекс адміністративного судочинства України. Аналізуючи норми якого, можна констатувати, що усі суб'єкти адміністративного права мають організувати свою діяльність, зважаючи на положення рішень новоствореного Верховного Суду. У ст.13 зазначається, що висновки щодо застосування норм права, викладені у постановках Верховного Суду, є обов'язковими для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права [1]. Тобто суб'єкти владних повноважень, мають у своїй діяльності спиратися на висновки Верховного Суду щодо застосування норм права. Тобто висновки зазначеного суду є джерелом адміністративного права, актами тлумачення правильного застосування його норм.

Отже, йдеться про врахування суб'єктами владних повноважень висновків щодо застосування відповідних норм адміністративного права, викладених у постановках новоствореного Верховного Суду. Про врахування висновків зроблених Верховним Судом

України та Вищим адміністративним судом України, які діяли до 15.12.2017 – жодного слова. Однак при цьому необхідно наголосити, що акти вказаних судів, які існували до реформи, ніхто не відміняв, їх чинність не була зупинена, тобто вони є чинними. До того ж наука адміністративного права з урахуванням чинного на той час законодавства та практики, також визнавала їх джерелами права.

Зважаючи на це, постає логічне питання щодо того, якою судовою правотворчістю (судовою практикою) необхідно/доцільно користуватися як джерелом права, коли акти новоствореного Верховного Суду містять кардинально нові положення відносно наявної у країні судової практики.

**Мета статті.** Зважаючи на вищевказане, метою статті є спроба крізь призму верховенства права вирішити питання, щодо конкуренції актів Верховного Суду та актів Верховного Суду України й Вищого адміністративного суду України, коли вони по-різному трактують одну й ту ж саму норму адміністративного права, є суттєво або кардинально протилежними.

**Аналіз останніх досліджень та і публікацій.** Базовим підґрунтям для написання статті стали праці науковців із теорії держави та права, адміністративного права та адміністративного процесу, зокрема В.Б. Авер'янова, А.М. Колодія, А.Т. Комзюка, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельника, Н.М. Пархоменко, Ю.Ю. Попова, О.Ф. Скакун, С.В. Шевчука та ін. Проте питання щодо конкуренції актів Верховного Суду з актами Верховного суду України та Вищого спе-

ціалізованого суду України залишається не досить дослідженим із позиції адміністративного права.

**Виклад основного матеріалу.** Зазначимо, що Верховний суд розпочав свою діяльність доволі активно, так, за 100 днів його існування, було розглянуто майже 9 тисяч справ [2]. Доцільно зазначити, що частина з них містить висновки, які кардинально відрізняються від судової практики, яка існувала до його створення. Уважаємо за доцільне навести та проаналізувати три таких постанови Верховного Суду. Дослідження котрих дасть нам змогу вирішити завдання статті. Зауважимо, що перша була винесена Великою палатою Верховного Суду, а друга й третя – Верховним Судом у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду.

Приклад № 1. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 04 квітня 2018 року у справі № 817/1048/16 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Горинь Агро» до приватного нотаріуса Рівненського міського нотаріального округу про визнання протиправними та скасування рішень. Сутність цього позову полягає в тому, що ТОВ «Горинь Агро» просить визнати дії цього нотаріуса протиправними та скасувати рішення відповідача про реєстрацію права оренди на земельну ділянку. На обґрунтування своїх вимог позивач зазначив, що спірні рішення підлягають скасуванню, оскільки приватний нотаріус у супереч вимогам чинного законодавства повторно зареєструвала право оренди на ті ж самі земельні ділянки за ТОВ «Гоща-Мілк» під час дії укладених договорів оренди землі з ТОВ «Горинь Агро», які є чинними та в судовому порядку недійсними не визнавалися [3].

Під час розгляду цієї справи Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що зазначена категорія спорів не належить до юрисдикції адміністративних судів, а також вважає обґрунтованими висновки судів першої та апеляційної інстанцій про закриття провадження в цій справі з підстав, передбачених п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України (у редакції, чинній на час ухвалення рішень).

Зазначимо, що до цього основна судова практика, підкріплена рішеннями Верховного суду України, виходила на протилежний висновок щодо підсудності такого виду спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності. Так, наприклад у Постанові Верховного Суду України від 25 квітня 2017 року зазначається, що справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень.

Отже, ми маємо приклад того, як у постанові Верховного Суду робиться кардинально протилежний висновок, щодо юрисдикції типових справ, ніж ро-

ком раніше це зробив Верховний Суд України. Тобто, у цьому прикладі має місце визнання підсудності певної категорії справ. Отже, ми не можемо казати про те, що одна з постанов обмежує чи розширює права людини. Зважаючи на це, з метою вирішення конкуренції між актом Верховного Суду та актом Верховного Суду України доцільно користуватися правилом, яке існує в науці, зокрема адміністративного права, про те, що у випадку колізій між актами одного і того самого ієрархічного рівня, які прийняті у різний час, застосовувати необхідно акт останній за часом прийняття [с. 108, ученик Мельник]. Тобто джерелом адміністративного права буде саме постановова Верховного Суду, тому надалі суб'єкти владних повноважень, зважаючи на неї, вищезазначені правовідносини не будуть належати до адміністративної юрисдикції.

Приклад № 2. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23.01.2018 у справі № 2а/1270/8688/2012 за позовом Фізичної особи-підприємця ОСОБА\_1 до Стахановської об'єднаної державної податкової інспекції у Луганській області Державної податкової служби про визнання протиправними дій, визнання нечинними та скасування податкових повідомлень-рішень. Сутність цієї справи зводиться до того, що особа-підприємець просить визнати протиправними дії контролюючого органу щодо винесення податкових повідомлень-рішень, а також визнати їх нечинними та скасувати акти індивідуальної дії. Розглянувши матеріали справи, суд дійшов висновку, що матеріали документальної позапланової перевірки, проведеної на виконання постанови слідчого, можуть бути підставою для прийняття податкового повідомлення-рішення лише після винесення судом обвинувального вироку, що набрав законної сили, або винесення рішення про закриття кримінальної справи за nereабілітувальними підставами [4].

Зазначимо, що до цього рішення судова практика у таких і деколи тождяних правових ситуаціях не прив'язувала визнання ґрунтовності та законності ухвалення податкових повідомлень-рішень до винесення судом обвинувального вироку, що набрав законної сили, або винесення рішення про закриття кримінальної справи за nereабілітувальними підставами за кримінальними провадженнями (справами), за якими було призначено податкову перевірку. У Єдиному реєстрі судових рішень є тисячі прикладів про визнання податкових повідомлень-рішень підставними у таких ситуаціях незалежно від питання про прийняте рішення у кримінальній справі.

Доцільно зауважити, що в цьому разі Верховний Суд своїм рішенням, розтлумачив норми закону поновому, чим розширив права особи у взаємодії із суб'єктом публічної адміністрації. Тобто доволі логічно, що саме цей акт Верховного Суду надалі усі суб'єкти адміністративних правовідносин буде використовувати як джерело права. Тому що, по-перше, він розширює права людини, а по-друге, він останній за часом прийняття.

Однак є випадку, коли Верховний Суд, приймаючи рішення, створює практику, яка, на відміну від попередньої практики, звужує права особи.

Приклад № 3. Постанова Верховного Суду у складі колегії Касаційного адміністративного суду від 13.03.2018 у справі 804/1113/16 за адміністративним позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «Гетьман-Агро» до Нікопольської об'єднаної державної податкової інспекції Головного управління ДФС у Дніпропетровській області про визнання протиправними дій та скасування наказу [5]. Під час розгляду якої суд дійшов висновку, що позови платників податків, спрямовані на оскарження рішень (зокрема наказів про призначення перевірки), дій або бездіяльності контролювальних органів щодо призначення та/або проведення перевірок можуть бути задоволені лише тоді, коли до моменту винесення судового рішення не відбулося допуску посадових осіб контролювального органу до спірної перевірки. В іншому разі в задоволенні відповідних позовів має бути відмовлено, оскільки правові наслідки оскаржуваних дій за таких обставин є вичерпаними, а отже, задоволення позову не може призвести до відновлення порушених прав платників податків, оскільки після проведення перевірки права платника податків порушують лише наслідки проведення відповідної перевірки.

До цього акту Верховного Суду судова практика незалежно від прийнятого рішення (скасування наказу або визнання його дійсним) не ставила позицію платника податків/позивача в залежність від того, чи допустив платник податків контролювальний орган на підставі наказу до перевірки, чи ні. Так, у Єдиному реєстрі судових рішень тисячі прикладів таких рішень, але жодним із них не відмовлено позивачам у розгляді позову по суті на підставі того, що вони виконали вимогу ДФС про допуск на підприємство на підставі наказу, що оскаржується.

У цьому разі виникає питання про те, якою практикою користуватися, як джерелом права? Бо постанова Верховного Суду, яка є більш новою по даті прийняття, обмежила права особи порівняно з практикою яка існувала до цього часу. Чи достатньо буде використовувати правило, що користуємося тим джерелом, яке є останнім за часом прийняття?

На нашу думку, відповідь на це питання можна надати, поглянувши на нього крізь призму верховенства права. Це можна пояснити тим, що сам голова Касаційного адміністративного суду в складі Верховного Суду М.І. Смакович наголошує, що, запроваджуючи кардинальні зміни у процесуальне законодавство, законотворці ставили за мету забезпечити реальне дотримання принципів судочинства на всіх стадіях судового процесу, розробити механізм протидії зловживання процесуальними правами, забезпечити своєчасний розгляд справи судами та практичну реалізацію принципу правової визначеності, забезпечити належне функціонування нового Верховного Суду як єдиного для всіх судових юрисдикцій суду касаційної інстанції. А новостворений суд має бути основним інструментом додержання принци-

пу верховенства права та головною опорою надання методичної допомоги судам нижчих рівнів [6, с. 20]. До того ж саме принцип верховенства права мусить мати особливе значення для формування правової держави, бо без нього неможливе здійснення прав і свобод особи, а також гарантій, що надаються їй із боку державної влади [7, с. 140]. Тому його додержання для суб'єктів публічної адміністрації має бути безумовним.

Верховенство права – це ідея природного права, доктрини природного права, наголошує С.П. Головатий, тобто це ідея, яка виникла на визнанні одного факту: людина як істота природи з'являється на світ із певними правами і свободами, які їй ніхто не дає і ніхто не має права від неї відібрати. І ці права та свободи називаються основоположними, які є невідчужуваними [8, с. 86]. Такої ж думки дотримується й П.М. Рабінович, який пише, що «верховенство права – це взагалі панування права у життєдіяльності громадянського суспільства і функціонуванні держави, зазначаючи при цьому, що «під верховенством права слід розуміти всезагальну роль права у стосунках між усіма учасниками суспільного життя, у життєдіяльності державних і недержавних організацій, соціальних спільностей, груп, об'єднань усіх людей» [9, с. 12]. Конституційний Суд України у рішенні зі справи за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 02.11.2004 р. № 15-рп/2004 зазначив, що верховенство права – це панування права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а вміщує й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї [10].

Отже, верховенство права – це пріоритет природного права над позитивним, тобто як утвердження переваги прав людини перед усіма іншими цінностями держави. Що означає, що норми конституції не є основним джерелом права, основним джерелом є безпосередньо права людини. Доцільно зазначити, що принцип верховенства права, будучи доволі складною конструкцією, складається з таких елементів, як юридична визначеність, доступ до справедливого правосуддя, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність усіх перед законом [11]. Так, недотримання хоча б одного із цих елементів означає порушення принципу верховенства права взагалі, що теоретично є не допустимим.

Зважаючи на це, вважаємо за доцільне під час вирішення питань, щодо конкуренції актів новоствореного Верховного Суду та практики, яка існувала до його створення, ураховувати принцип верховенства права, розуміючи під ним безумовний пріоритет прав

людини. Тобто під час вирішення конкуренції між створеною практикою Верховним Судом та практикою, яка існувала до його створення, необхідно користуватися двома основними правилами:

1) використовувати той акт, що розширює, а не звужує права особою, що відповідає дотриманню принципу верховенства права;

2) використовувати останній за часом прийняття акт, який тлумачить норму права [11].

**Висновки.** Підсумовуючи усе вищевикладене, зазначимо, що сьогодні наша країна впевнено крокує до утвердження на всіх рівнях основ правової країни, де пріоритетними є права та свободи людини, а взаємовідносини держави та особи будуються з урахуванням принципу верховенства права. Одним

із таких кроків є й судова реформа проведена наприкінці 2017 року, у межах якої був створений Верховний Суд, акти якого на законодавчому рівні визначенні джерелом адміністративного права, які хоча й не створюють нові юридичні акти, однак тлумачать дійсні, конкретизують та доповнюють їх.

Однак необхідно пам'ятати, що наявна до створення Верховного Суду судова практика наразі є чинною. Коли між актами новоствореного суду та актами Верховного Суду України й Вищого адміністративного суду України виникають колізії, доцільно не просто користуватися тим, що є більш новим за датою прийняття, а використовувати той акт, що розширює, а не звужує права особи, що відповідає дотриманню принципу верховенства права.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: станом на 25 січ. 2018 р.: відповідає офіц. тексту. Харків: Право, 2018. 246 с.
2. Переведженець П. 100 ДНІВ ВЕРХОВНОГО СУДУ: ЗДОБУТКИ ТА ОЧІКУВАННЯ, ЩО НЕ СПРАВДИЛИСЯ. URL: <https://www.volynnews.com/news/analytics/100-dniv-verkhovnoho-sudu-zdobutky-ta-ochikuvannia-shcho-ne-spravdylysia/>.
3. Постанова Верховного Суду. URL: <http://suduua.dev.c8data.com/showdoc.php?hid=Rno5dkgwZm9ieit3MkY4RkREejFudz09>.
4. Постанова Верховного Суду. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/VS180097.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS180097.html).
5. Постанова Верховного Суду. 2018. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/VS181426.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS181426.html).
6. Смокович М.І. Зразкові і типові справи як механізм забезпечення єдності судової практики. Юридична Україна. 2018. № 1. С. 20–27.
7. Скрипнюк О.В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України [моног.]. Київ: Ін-т держави і права ім. Корецького НАН України, 2000. С. 139–140.
8. Головатий С.П. Верховенство права: юридичний принцип, який в Україні офіційно визнано та який має діяти. Українське право: матеріали міжн. Конф. «Верховенство права: питання теорії та практики». 2006. № 1. С. 85–6.
9. Рабінович П.М. Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні. Праці Львівської лабораторії прав людини Академії правових наук України / [ред. П.М. Рабінович]. Київ: Ін Юре, 1998. С. 12.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання): від 02.11.2004 р., № 15-рп/2004. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.
11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.