

УДК:349-3

Адміністративна юстиція у сфері пенсійного забезпечення: проблеми теорії

М. М. Шуило,

кандидат юридичних наук, ст. наук. співробітник,
ст. наук. співробітник відділу проблем цивільного,
трудового та підприємницького права
Інституту держави і права
ім. В. М. Корецького НАН України

Розглянуто становлення адміністративної юстиції. Наведено статистичні дані про сучасний стан застосування судами пенсійного законодавства. Звертається увага на новітні підходи у розумінні ролі та місця судової практики. Обґрунтовано позицію щодо необхідності визнання джерелом права постанов Пленумів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів. Проаналізовано думки вчених щодо судового прецедента як джерела права.

Ключові слова: адміністративна юстиція, пенсійне забезпечення, джерело права, судова практика, судовий прецедент.

Шуило М. Н. Административная юстиция в сфере пенсионного обеспечения: проблемы теории

Рассмотрено становление административной юстиции. Приведены статистические данные о современном состоянии применения судами пенсионного законодательства. Обосновано позицию о необходимости признания источником права постановлений Пленума Верховного Суда Украины и высших специализированных судов. Проанализированы мнения ученых о судебном прецеденте как источнике права.

Ключевые слова: административная юстиция, пенсионное обеспечение, источник права, судебная практика, судебный прецедент.

© Шуило Михайло Миколайович – кандидат юридичних наук, ст. наук. співробітник, ст. наук. співробітник відділу проблем цивільного, трудового та підприємницького права Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

Shumylo Mykhaylo. Administrative justice in the sphere of pension provision: problems of theory

In the present article the formation of administrative justice is studied. The current state of pension legislation application by the courts is presented. The newest approaches to understanding of the role and place of the judicial practice is paid attention to. The opinion on the need for recognition of the resolutions by the Plenum of the Supreme Court of Ukraine and high specialized courts as the source of law is reasoned. The scientists' opinions on judicial precedent as a source of law are analyzed.

Key words: administrative justice, pension provision, source of law, judicial practice, judicial precedent.

Застосування пенсійного законодавства є однією із головних проблем пенсійного забезпечення. Його ефективність можна встановити завдяки емпіричним даним судової практики. Саме вона вказує на найбільш дискусійні проблеми застосування, дає змогу зрозуміти, які положення законодавства містять прогалини чи колізії. На нашу думку, важливою складовою реформування системи пенсійного забезпечення повинно стати, зокрема, врахування узагальнень судової практики для вирішення проблем.

У цьому сенсі погоджуємося з позицією білоруського дослідника М. П. Капильського, що центральне місце в системі органів, що забезпечують захист прав громадян, займає суд¹. Перманентний стан реформування пенсійного законодавства, постійні зміни до нього, а також велика кількість нормативно-правових актів як законодавчого, так і підзаконного рівнів призводять до того, що виникає низка проблем при реалізації особами права на пенсію. Негативна тенденція до збільшення нормативно-правових актів, що регулюють одні й ті ж відносини, є не чим іншим, як інфляцією законодавства, що ускладнює його ефективне застосування та впливає на його якість. В результаті збільшується кількість адміністративних позовів щодо захисту пенсійних прав.

Частково можна погодитися із позицією О. В. Єрофєєвої, що порушення, які допускаються у процесі реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення, обумовлені насамперед складністю пенсійного законодавства, яке з прийняттям кожного нового акта стає більш недоступним для розуміння навіть фахівцями, не кажучи вже про населення, яке є учасником пенсійних правовідносин². Проте це тільки частина проблеми, оскільки навіть ідеальні закони застосовуються неідеальними функціонерами органів спеціальної компетенції. Видається, що робота у напрямку ефективного застосування має проводитися як на законодавчому, так і на освітньому рівнях, чому мало б сприяти узагальнення судової практики.

В Україні починаючи з 2005 року запроваджена адміністративна юстиція у спеціалізованому суді. Проте Україна не була піонером у цьому. Перші адміністративно-процедурні законодавчі акти були прийняті в Австрії (1925 р.), Польщі та Чехо-Словаччині (1928 р.), Югославії (1930 р.), США (1949 р.), Угорщині (1957 р.), Іспанії (1958 р.). Що стосується країн

¹ Капильский М. П. Охрана прав граждан на пенсионное обеспечение в Республике Беларусь : монография / Капильский М. П. – Мн. : РИВШ БГУ. – 2004. – С. 102.

² Ерофеева О. В. Защита прав граждан на пенсионное обеспечение: монография / Ерофеева О. В. – М. : Проспект. – 2013. – С. 4.

пострадянського простору, то першими, хто запровадив адміністративну юстицію, були країни Балтії: Литва, Естонія (1999 р.) та Латвія (2001 р.). У 2000 році адміністративна юстиція впроваджена у Молдові та Грузії. З усіх країн колишнього Радянського Союзу (15 республік) без адміністративної юстиції залишаються Росія, Білорусь та країни Центральної Азії³.

Згідно аналітичними матеріалами щодо стану здійснення адміністративного судочинства у 2013-2014 роках⁴ до місцевих адміністративних судів (адміністративні справи) надійшло справ усіх категорій у 2013 році – 137 526, у 2014 – 119 827. Зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства у 2013 році було 46 173, у 2014 році 43 129 справ, або 34% і 36% відповідно. Зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики, що надійшли до суду, у 2013 році було 47 354 справи, у 2014 році – 35 301, або 34% і 29% відповідно.

Схожі статистичні дані й у Вищого адміністративного суду України (касаційні скарги). Так, надійшло справ усіх категорій у 2013 році 34 131, у 2014 році – 34 345, з яких справ зі спорів з приводу адміністрування податків, зборів, платежів, а також контролю за дотриманням вимог податкового законодавства у 2013 році – 11 539, у 2014 році – 12 247, або 34% і 36%. Зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики, що надійшли до суду в 2013 році було 13 804 справи, у 2014 році – 12 410, або 40% і 36% відповідно.

Окрім кількісних показників, аналітична довідка вказує і на результативні показники. Місцевими судами, розглянуто адміністративних справ по суті із задоволенням позовних вимог зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики у 2013 році – 37 315 із 50 454 розглянутих по суті, у 2014 році 26 188 із 34 040 розглянутих по суті, що становить 74% та 77%. Наведені дані чітко вказують, що органи спеціальної (соціальної) компетенції, з позовами до яких звертаються пенсіонери, майже у 2/3 випадках застосовують пенсійне законодавство неправильно.

На жаль, чітких даних, який відсоток саме пенсійних справ входять до категорії “Справи зі спорів з приводу реалізації публічної політики у сферах праці, зайнятості населення та соціального захисту громадян та спорів у сфері публічної житлової політики”, немає, але можна припустити, що в Україні порушення права особи на пенсію є масовим явищем.

На підтвердження викладеного слід навести позицію голови Вінницького апеляційного адміністративного суду В. Кузьмишина, який вказує, що

³ Куйбіда Р. О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу, Р. О. Куйбіда, В. П. Тимошук. – К. : Книги для бізнесу. – 2010. – С. 6-9.

⁴ Аналітичні матеріали щодо стану здійснення адміністративного судочинства у першому півріччі 2013-2014 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.vasu.gov.ua/sudovapraktika/statistika/tab11314r/>

поява такого масиву спорів щодо соціальних виплат за різними видами соціального забезпечення досягла критичної межі та паралізувала діяльність адміністративної юстиції. У той час як Європейський суд з прав людини у пілотних рішеннях рекомендує не допускати нагромадження в реєстрі суду справ про аналогічні порушення прав, які суд повинен захищати, оскільки це заважає ефективному розгляду інших справ. Більше того, в накопичених «соціальних» справах відсутній правовий спір, а сотні тисяч таких справ є наслідками адміністративної практики органів державної влади⁵.

Суддя В. Кузьмишин зауважує: усвідомлюючи практичні та юридичні наслідки рішення суду не лише як результату конкретної справи, а й як втілення основних принципів верховенства права, беручи до уваги висновки Конституційного Суду України, рекомендації Європейського суду з прав людини та напрацьовану практику розгляду таких спорів, Вінницький апеляційний адміністративний суд виступив ініціатором законопроекту щодо вирішення окремих питань, пов'язаних із запровадженням (застосуванням) загальновизнаної усталеної судової практики. Концепція запровадження прецедентних норм могла б спростити правові відносини, які виникають між громадянами та державою при реалізації їх законних прав та інтересів. Окрім того, нормою ст. 244-2 Кодексу адміністративного судочинства України закріплено зобов'язання судів всіх рівнів привести у відповідність з рішеннями Верховного Суду України судову практику. Таким чином, законодавцем практично закріплено прецедентність рішень Верховного Суду України. Вказаний законопроект зареєстровано у Верховній Раді України 28.09.2011 року за № 9222⁶.

Наголошується також на негативній тенденції, коли, допускаючи порушення законодавства, органи державної влади зловживають правом на судовий захист та масово оскаржують в апеляційному порядку рішення судів у «соціальних» спорах, посилаючись на відсутність фінансування, що за своїм характером є або бездіяльністю, або юридично неспроможною дією, та вказує на неналежне ставлення боржника до процесу організації виконання покладених на нього завдань та відсутність конструктивної співпраці органів виконавчої влади. Водночас саме на органи державної влади покладається обов'язок відновити порушене право заявника та дбати про зменшення, наскільки це можливо, ризику нових порушень аналогічного характеру⁷.

Погоджуючись із викладеними думками, зазначимо, що судова практика з кожним днем набуває дедалі більшої вагомості. Першим позитивним кроком, який сприяв єдності судової практики, було прийняття Закону України «Про доступ до судових рішень»⁸ від 22.12.2005 № 3262-IV.

⁵ Кузьмишин В. Причини виникнення та шляхи розв'язання проблемних питань, пов'язаних із соціальними спорами / В. Кузьмишин // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2012. – №1. – С. 26–30.

⁶ Проект Закону про внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо вдосконалення адміністративного судочинства) від 28.09.2011 реєс. номер 9222 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41274

⁷ Кузьмишин В. – Цит. праця.

⁸ Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 № 3262-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3262-15>

Громадяни та суддівський корпус отримали доступ до судової практики. Крім цього, громадяни мають можливість прогнозувати судові рішення, якщо ідентичний спір вже розглядався у суді. Проте залишається необхідність здійснювати судами узагальнення по тих чи інших видах спорів. Фактично ці узагальнення є індексом тлумачень нормативно-правових актів, а також рекомендаціями загальноприйнятого застосування законодавства.

Враховуючи такі тенденції, на нашу думку, необхідно порушувати питання про визнання на законодавчому рівні в Україні постанов Пленумів Верховного Суду України та Вищих спеціалізованих судів джерелом права. Вважаємо, що право як регулятор суспільних відносин має насамперед сприяти вільному розвитку людини, реалізації нею своїх прав та свобод. Якщо нормативно-правових актів (матеріального права) для цього недостатньо, то ситуацію можна удосконалити узагальненням судової практики вищими судами. Теоретичні конструкції щодо романо-германської та англо-саксонської систем права у сучасних умовах набувають нового звучання. Однак йдеться не про прецедент судів першої інстанції, як у країнах загального права, а про надання статусу джерела права узагальненням судової практики у формі постанов пленумів вищих спеціалізованих та Верховного судів.

Право не є мертвою матерією і потребує оновлення, адже одні відносини зникають або змінюються, інші виникають. Держава повинна зробити усе необхідне для того, щоб її громадяни мали можливість реалізації свого права, а у разі необхідності й захисту, навіть якщо для цього необхідно поступатися класичними уявленнями про право загалом та праворозуміння зокрема.

На нашу думку, першим кроком у напрямку визнання джерелом права стало визнання рішень Європейського суду з прав людини джерелом права. Наступним кроком має бути визнання такими рішень Конституційного Суду України, а також постанов пленумів Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів.

Про такі тенденції у праві говорить і професор Н. М. Пархоменко, зокрема про активне взаємопроникнення правових доктрин різних правових систем і відповідно сімей. Поширення ідей надання суду правотворчих повноважень, тобто закріплення правового прецедента як джерела права у країнах романо-германської правової сім'ї та визнання в цих країнах окремих рішень конституційних судів правовими прецедентами. У законі дедалі більше вбачають утілення лише загальних принципів, що дає певний простір для їх тлумачення. Отже, судова практика стає самостійним джерелом права⁹. Проте вчена залишається на позиції, що ці процеси можуть розбалансувати систему поділу влади, що не відповідатиме основним засадам правової, демократичної держави та суперечитиме сталій практиці державотворення і правотворення, хоча у майбутньому існує можливість входження судового прецедента до системи джерел права України¹⁰. Науковець не підтримує і вважає передчасним утверджувати визнання судової практики джерелом права, хоч вона і є вагомим чинником правотворчої діяльності законодавчих

⁹ Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія / Пархоменко Н. М. – К. : Юридична думка, 2008. – С. 296.

¹⁰ Там само. – С. 315.

органів¹¹. На нашу думку, такий категоричний підхід у ставленні до джерел права є дискусійним. Н. М. Пархоменко визнає сучасні тенденції, а вони диктуються не політичними впливами чи суб'єктивними позиціями окремих вчених. Ці тенденції формуються практикою, яка, у свою чергу, є волею та позицією громадян. Якби не було необхідності руху в бік визнання узагальнень судової практики вищими спеціалізованими судами як джерел права, то її не треба було б здійснювати.

Очевидно, варто погодитися з тим, що у сучасних умовах запровадження класичного судового прецедента є неприйнятним, проте узагальнення судової практики – це інший рівень осмислення і розуміння закону, а не примітивне застосування норми права щодо конкретної ситуації. Більше того, необхідно також розуміти, що право не є відірваним від життя, не є чистою матерією, воно змінюється із суспільством і повинно відповідати його вимогам. Якщо ж право ставить суспільство у рамки певних наукових доктрин, то таке право не може виступати дзеркалом суспільства.

Заслуговує на увагу позиція професора В. Г. Ротаня: правоположення, які начебто формулюють суди, – це міраж, який виникає внаслідок того, що фахівці не вміють професійно працювати з нормативними текстами. Правотворчість в Україні не здійснює навіть Верховний Суд України. Його завдання – не правотворчість, бо він не має повноваження змінювати зміст законодавства чи встановлювати таке значення законодавчих положень, які законодавець ніколи в них не закладав. Що стосується забезпечення однакового застосування одних і тих самих норм матеріального права до подібних правовідносин, то воно забезпечується Верховним Судом не вольовими, а суто інтелектуальними методами. Верховний Суд України застосовує Конституцію, закони та підзаконні акти, а у відповідних випадках прямо застосовує принцип верховенства права, звертається до аналогії закону і права, але нові правові норми ніколи не створює¹².

Загалом погоджуючись з думкою професора В. Г. Ротаня, необхідно зазначити, що, звісно, говорячи про постанови Пленуму Верховного Суду України, їх функцією не є правотворчість чи законотворчість. Проте, як слушно зазначається, Суд використовує аналогію права або закону, або принцип верховенства права у випадках, коли на практиці виникають проблеми правозастосування у зв'язку з прогалинами чи колізіями. Видається правильним, що узагальнення судової практики, які можуть бути у формі постанов Пленуму Верховного Суду України або інших Вищих спеціалізованих судів, можна визнавати джерелами права у контексті удосконалення правозастосування до моменту внесення, на підставі останнього, відповідних змін до законодавства.

У контексті пенсійного забезпечення не втратила актуальності позиція В. П. Галагана, що правозастосовчого тлумачення вимагає сама природа

¹¹ Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія / Пархоменко Н. М. – К. : Юридична думка, 2008. – С.317.

¹² Новітнє вчення про тлумачення правових актів : навч. посіб. з курсу тлумач. правових актів для суддів, що проходять підвищення кваліфікації, і кандидатів на посади суддів, що проходять спеціальну підготовку / [В. Г. Ротань, І. Л. Самсін, А. Г. Ярема та ін.] ; відп. ред., кер. авт. кол. В. Г. Ротань. – Х. : Право, 2013. – С. 64.

пенсійного законодавства, яке складається із сукупності, до певної міри, абстрактних правил, які в процесі застосування повинні регулювати багатогранність конкретних життєвих ситуацій. Структурний аналіз цього виду юридичної практики показує, що вона складається з трьох видів: правороз'яснювальний, правоконкретизуючий та правовиконавчий. Ці види практики відповідно мають три форми вираження: акти тлумачення, акти конкретизації і правовиконавчі акти¹³.

На нашу думку, слід погодитися з позицією українського науковця, дослідника судового прецедента Б. В. Малишева, який чітко розмежовує судовий прецедент і судову практику як різні правові явища. Вчений зазначає, що змістом судової практики є правоположення, які можуть виникати двома шляхами: 1) внаслідок подолання судовими органами прогалин у праві; 2) внаслідок здійснення судовими органами конкретизації норм права¹⁴. Б. В. Малишев робить висновок, що судову практику та судовий прецедент не можна ототожнювати як рівноцінні правові регулятори: правоположення, з яких складається судова практика, є просто авторитетним приписом юридичного характеру, а *ratio decidendi* судового прецедента є повноцінною нормою права¹⁵. Така позиція вченого заслуговує на увагу і деталізує сутність судової практики. Проте необхідно окремо наголосити, що коли йдеться про визнання судової практики джерелом права, то:

- по-перше, вона не може підміняти законодавство;
- по-друге, використовується виключно в процесі судочинства.

Інший український вчений, суддя Конституційного Суду України (1996-2003 рр.) М. І. Козюбра зазначає, що прецедентне право як наближене до конкретних життєвих ситуацій, може більш адекватно реагувати на динамізм сучасного життя, відображати правові ідеали і загальновизнані правові цінності, ніж деякі абстрактні норми законодавства, а також що застосування прецедента в Україні як джерела права – це один зі шляхів до входження вітчизняної правової системи у європейський правовий простір¹⁶. Така позиція заслуговує на особливу увагу в тому сенсі, що рішення суду максимально наближене до життєвих ситуацій. Проте досить дискусійною є ідея впровадження прецедентного права, оскільки наближення української правової системи до європейської полягає у системних змінах та якості законодавства, переорієнтація права з етатистських позицій на антропологічні, тобто не людина для держави, а держава для людини.

Заслуговує на увагу позиція Ю. Ю. Попова про те, що під судовим прецедентом у романо-германській правовій сім'ї розуміється інститут

¹³ Галаганов В. П. Правоприменительная деятельность в сфере пенсионного обеспечения : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : 12.00.05 / В. П. Галаганов. – М., 1988. – С.10-11.

¹⁴ Малишев Б. В. Судовий прецедент у правовій системі Англії : монографія / Малишев Б. В. – К. : Праксіс, 2008. – С. 256.

¹⁵ Там само. – С. 263.

¹⁶ Козюбра М. І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів / М. І. Козюбра // Наукові записки НаУКМА. – 2004. – Т. 26. – С. 7.

усталеної судової практики (*jurisprudence constante*), який є інструментом правотворчості судів країн континентального права. Суди країни континентального права за усталеним уявленням не можуть прецедентом створювати норми права. Але правотворення не обмежується встановленням текстів норм, а включає й інтерпретацію, тлумачення закону. У країнах і англосаксонської, і романо-германської правових сімей існує і спільний для них вид прецедента – так званий переконливий прецедент (*persuasive precedent*): окремі судові рішення, які самі по собі не створюють прецедента ані в англосаксонському, ані в континентальному значенні, проте з огляду на авторитетність суду, що їх прийняв, істотно впливають на практику інших судів, хоча і не є обов'язковими для них¹⁷.

Заслуговує на увагу думка професора Ю. В. Васильєвої: необхідно налагодити взаємний рух судових та законодавчих органів з метою вдосконалення законодавства. Але цього не спостерігається. Взаємодія цих органів державної влади далека від досконалості. Це стосується всіх її аспектів, у тому числі організаційних контактів. Реалізація правоположень судової практики в законодавчій діяльності не регламентована і фактично повністю залежить від розсуду законодавця, від його прагнення розвивати демократичні основи законодавства. Враховуючи викладене, вчена погоджується з позицією тих науковців (*їдеться про статтю М. І. Байтіна*¹⁸ – Авт.), які пропонують говорити не про судовий прецедент в сенсі застосування права, а про “прецедент судового тлумачення” або про “прецедентне значення актів офіційного казуального тлумачення”¹⁹.

Професор О. М. Ярошенко обстоює позицію, що судді, знаходячись в епіцентрі життєвих проблем, можуть швидко та ефективно прийняти необхідне рішення, що може відновити справедливість, притягнути до відповідальності винних, створити передумови для безконфліктного співіснування різних суб'єктів. Надання судовим органам правотворчої функції здатне забезпечити самоналаштування права, його якісне вдосконалення й позбавлення від вантажу дефектів і прогалин²⁰.

Очевидно, що говорити про судовий прецедент, як він існує у країнах загального права, у правовій системі України недоречно. Проте у зв'язку зі станом, якістю та ефективністю українського законодавства є необхідність детальніше вивчити судову практику як джерело права, котра, як було зазначено, може долати прогалини та колізії у законодавстві, а також конкретизувати правові норми. Якщо судовий прецедент – це індивідуальне рішення окремого судді, то судова практика – це сукупність рішень щодо

¹⁷ Попов Ю. Ю. Прецедентне право у контексті загальнообов'язковості судових рішень та українські перспективи [Електронний ресурс] / Ю. Ю. Попов // Форум права. – 2010. – № 3. – С. 351-363. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm 2010 3 51.pdf

¹⁸ Байтін М. И. О юридической природе решений Конституционного Суда РФ / М. И. Байтін // Государство и право. – 2006. – № 1. – С. 5-11.

¹⁹ Васильєва Ю. В. Кодификация российского законодательства о социальном обеспечении : монография / Васильєва Ю.В. ; Перм. гос. ун-т. – Пермь, 2009. – С. 118-120.

²⁰ Ярошенко О. М. Судова практика як джерело трудового права / Ярошенко О. М. // Перші юридичні диспути з актуальних проблем приватного права, присвячені пам'яті Є. В. Васьковського : матер. наук.-практ. конфер., Одеса (15-16 квітня 2011 р.) / відповід. ред. І. С. Канзафарова. – О. : Астропринт, 2011. – С. 549-553.

вирішення схожих чи тотожних спорів, яка врахувала недоліки законодавства та викристалізувала об'єднуюче рішення щодо застосування тієї чи іншої норми права.

На нашу думку, такі правові інструменти, як усталена судова практика та переконливий прецедент, повинні не тільки активно обговорюватися науковою спільнотою. Необхідно порушувати це питання на законодавчому рівні як один із елементів реформи судової системи.

Shumylo Mykhaylo. Administrative justice in the sphere of pension provision: problems of theory

The application of pension legislation is one of the main problems of pension provision. Its effectiveness can be set through empirical data of judicial practice. It exactly is that indicates the most debatable issues of the use, makes it possible to understand which provisions of the legislation contain gaps or conflicts. From our point of view, to eliminate existing problems an important part of pension system reforming should be, in particular, taking into account the generalization of judicial practice.

There are also a negative trends when violating law the public authorities abuse the right to judicial protection and massively appeal the resolutions of the courts in “social” disputes, citing the lack of funding that, by its nature is either omission or legally insolvent act, and indicates an improper attitude of the debtor to the process of organizing the execution of the imposed tasks and the lack of constructive cooperation between the executive authorities. However, exactly public authorities are entitled to restore the applicant’s violated right and to take care of the reduction, to the possible extent, of the risk of new violations of a similar nature.

Taking into account such trends, in our view, it is necessary to raise the issue of recognition at the legislative level in Ukraine of the resolutions of Plenum of the Supreme Court of Ukraine and High Specialized courts as a source of law. We believe that the law as a regulator of social relations is, primarily, to promote the free development of the person, the execution of his rights and freedoms. If normative legal acts (of substantive law) are not sufficient for this, it may be possible to improve the situation by generalization of the judicial practice by the High courts. Theoretical constructions concerning the Romano-Germanic and Anglo-Saxonic systems of law, under modern conditions, acquire new meaning. However, it should be emphasized that it is not about the precedent of the courts of first instance, as in Common law countries, but about giving the status of source of law through generalization of judicial practice in the form of resolutions of Plenum of the Supreme Specialized and Supreme courts.

It is concluded that to speak of judicial precedent in the legal system of Ukraine, as it exists in Common law countries, is inappropriate. However, due to the condition, quality and efficiency of the Ukrainian legislation, there is a need to learn more about judicial practice as a source of law, which, as it was stated, can overcome gaps and conflicts in legislation, as well as specify legal norms. If a judicial precedent is an individual resolution by a particular judge, judicial practice is a set of resolutions concerning similar or identical disputes, which took into account the shortcomings of the legislation and crystallised the uniting resolution concerning the application of this or that norm of law.

Key words: administrative justice, pension provision, source of law, judicial practice, judicial precedent.