

Решота В. В.,

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Львівського національного університету імені Івана Франка

## ФУНКЦІЇ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

## SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW FUNCTIONS

Стаття присвячена дослідженню функцій джерел адміністративного права. Проаналізовано поняття, сутність та основні функції, які відіграють джерела адміністративного права, на підставі чого виділено їх основні види.

**Ключові слова:** джерело адміністративного права, функції права, джерело права, адміністративне право, публічна адміністрація.

Статья посвящена исследованию функций источников административного права. Проанализированы понятие, сущность и основные функции, которые играют источники административного права, на основании чего выделены их основные виды.

**Ключевые слова:** источник административного права, функции права, источник права, административное право, публичная администрация.

The article investigates the functions of sources of administrative law. It is analyzed the concept, nature and the basic functions of sources of administrative law. On the basis of analysis of sources of administrative law functions main types of these functions were singled out.

**Key words:** source of administrative law, functions of law, source of law, administrative law, public administration.

**Постановка проблеми.** Джерела адміністративного права є одним із найважливіших інститутів адміністративного права, через який можна з'ясувати та виявити особливості і специфіку адміністративного права як галузі. Питання джерел адміністративного права розкривається чи не в кожному підручнику або посібнику цієї галузі, проте висвітлення питань обмежується поняттям і коротким описом системи джерел адміністративного права. Тоді як дослідження джерел адміністративного права є неповним без виокремлення основних функцій, які вони відіграють, здійснюючи суттєвий вплив на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації. Це питання залишилося поза увагою вчених-адміністративістів. В. Юсупов у своїй праці «Теорія адміністративного права» виокремлює лише функції норм адміністративного права та функції актів застосування норм адміністративного права [1, с. 50–67]. Більше того, це питання є малодослідженим і серед теоретиків права. Н. Пархоменко вказує, що поза увагою залишається «з'ясування функцій системи джерел права загалом як засобу регулювання суспільних відносин. Ця проблема не була спеціальним предметом дослідження вчених» [2, с. 111]. Однак теорія джерел адміністративного права не має зводитись лише до механічного копіювання загальнотеоретичних напрацювань із зазначенням галузі адміністративного права, а повинна виявити ті унікальні та специфічні риси, які притаманні саме галузі адміністративного права і можуть не стосуватись інших галузей права.

**Метою дослідження** є визначення сутності та характеристика основних видів функцій, які відіграють джерела адміністративного права.

**Стан дослідження.** Як уже зазначалось, у науковій та навчальній літературі з адміністративного права вза-

галі не висвітлюється питання функцій джерел адміністративного права. Деякі дослідники виокремлюють лише функції адміністративного права. Наприклад, Д. Галліган, В. Полянський та Ю. Старілов називають регулятивну та охоронну функцію адміністративного права [3, с. 84–85]. Т. Коломонець і В. Колпаков виокремлюють ще організаційну функцію (через організаційний характер діяльності органів публічної адміністрації) [4, с. 109]. Ю. Юринець пропонує розглядати правозабезпечувальну (забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисну (захист порушених прав людини) функції [5, с. 73], хоча їх можна віднести до регулятивної і охоронної. У літературі висловлюються позиції і щодо доповнення усталених функцій новими. Так, Ю. Пирожкова обґрунтовує необхідність виокремлення процедурної функції адміністративного права щодо «сервісно-організаційної реалізації як заявних (ініціативних), так і втручальних процедур, визначених матеріальними нормами інших галузей права» [6, с. 37–41].

**Виклад основних положень.** Під функціями джерел адміністративного права розуміємо основні напрямки їх впливу на суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права, які виявляються в їхніх особливостях та специфічних властивостях. Ці напрямки впливу виражаються у волі державної влади, насамперед законодавця, врегулювати суспільні відносини, створюючи загальнообов'язкові правила поведінки для всіх учасників таких відносин. Саме за допомогою джерел права виражається владне веління державної влади та її органів, зосереджене у певній формі. Оскільки й органи державної влади характеризуються відносинами ієрархічності, підвідомчості, субординації, то й акти, які ними створюються, займають певне місце у системі адміністративного законодавства.

С. Алексєєв зазначає, що головною функцією нормативних приписів у правовій системі є забезпечення конкретизованого, детального, точного і визначеного нормативного регулювання суспільних відносин [7, с. 81].

За допомогою функцій джерел адміністративного права реалізуються та виконуються функції і завдання держави, реалізується державна політика у різноманітних сферах, здійснюється регулювання суспільних відносин.

Вивчення функцій джерел адміністративного права дозволяє виявити способи та форми регулювання суспільних відносин, характер і наслідки впливу на суспільство і державу. «Адекватність відображення системою джерел права потреб суспільного регулювання і передбачення напрямів подальшого розвитку суспільства стабілізує суспільство та стимулює його розвиток на основі верховенства права, динаміку відкритої правової системи, забезпечуючи її цілісність і здійснення все складніших завдань» [2, с. 125]. Натомість, коли система джерел права не відповідає правосвідомості та юридичній практиці, то розбіжність між бажаним і дійсним зростає, поглиблює суспільні суперечності, породжує суспільні конфлікти, розриваються системоутворюючі зв'язки, вона розпадається на низку малопов'язаних між собою уламків, позбувається своєї особливості функції, дестабілізує суспільство, гальмує соціальний розвиток [8, с. 8].

Функції джерел права у теорії держави і права поділяють на основні та спеціальні [9]. Загальні функції загалом характеризують вплив системи джерел права на розвиток соціальної системи (соціальна, політична, економічна функції). До спеціальних функцій відносять охоронну та регулятивну функції [2, с. 118–125].

Однак не варто ототожнювати функції адміністративного права і функції його джерел, що, безумовно, мають дещо інше значення, інші цілі та завдання. Функції джерел адміністративного права насамперед визначають вплив та значення зовнішнього виразу норм адміністративного права на врегулювання суспільних відносин у відповідній сфері.

Не вдаючись до класифікації за різними критеріями функцій джерел адміністративного права, пропонуємо виокремити наступні: регулятивну, охоронну, відновлювальну, пізнавальну, виховну, ідеологічну, політичну та функцію вирішення правових конфліктів.

Здійснюючи регулюючий вплив на діяльність та поведінку суб'єктів суспільних відносин, джерела права забезпечують їх упорядкування, узгодження [2, с. 121]. Звідси випливає регулятивна функція джерел адміністративного права. За допомогою норм права, які містяться у джерелах адміністративного права, визначаються права, свободи та обов'язки учасників адміністративних правовідносин, закріплюється правовий статус суб'єктів адміністративного права, визначаються функції, завдання і повноваження органів публічної адміністрації тощо. Відтак регулятивна функція є однією із найважли-

віших функцій джерел адміністративного права, що виявляється в об'єктивації загальнообов'язкових правил поведінки, які санкціонуються державою, чим здійснюється правове регулювання суспільних відносин, що становлять предмет адміністративного права.

Виокремлюють два різновиди регулятивної функції: регулятивна статична і регулятивна динамічна [10, с. 65–66]. Якщо у першому випадку маємо закріплення стану чи положення суб'єктів права відносно один до одного (наприклад, суб'єктивні публічні права громадян у відносинах з органами публічної адміністрації), то регулятивна динамічна функція джерел адміністративного права врегульовує поведінку суб'єктів права, їх діяльність (наприклад, процедура розгляду органами публічної адміністрації скарги громадян, порядок укладення адміністративного договору). Загалом регулятивна функція джерел адміністративного права може поглинути й інші функції адміністративного права, які виокремлюються науковцями. І організаційна, і процедурна, і процесуальна, якщо слідувати логіці виокремлення нових функцій, цілком можуть вміститись у регулятивній функції, яка визначає й порядок організації органів публічної адміністрації й об'єктивує процедурні, процесуальні та матеріальні норми адміністративного права.

Охоронна функція джерел адміністративного права полягає у фіксації правових норм, які мають на меті охорону суспільних відносин. Так, ст. 1 КУпАП визначає наступне: «Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством» [11]. У цьому джерелі також вміщено санкції, що будуть застосовані за вчинення адміністративних проступків.

Відновлювальна функція джерел адміністративного права полягає у закріпленні правового механізму відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах із суб'єктами владних повноважень, який може здійснюватись як у позасудовому (насамперед через адміністративне оскарження), так і в судовому порядку (адміністративне судочинство). Зокрема, п. 4 ч. 4 ст. 105 КАС України визначає вимоги, які може містити адміністративний позов, серед яких стягнення з відповідача – суб'єкта владних повноважень коштів на відшкодування шкоди, завданої його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю [12].

Пізнавальна функція джерел адміністративного права характеризується тим, що за допомогою різноманітних джерел адміністративного права можемо пізнати адміністративне право, віднайти необхідні правові норми, що містяться (об'єктивуються) у відповідних нормативно-правових приписах. Таким

чином, за допомогою джерел адміністративного права можемо пізнати власне цю галузь права. Пізнавальна функція є досить важливою, адже джерела права початково розуміли саме як джерела пізнання про право, джерело знань про закон.

Виховна функція джерел адміністративного права полягає у їх здатності впливати на правосвідомість громадян, формувати відповідну правову культуру, переконувати у необхідності дотримуватись адміністративно-правових норм. За допомогою джерел права формуються уявлення про міру дозволеної поведінки та розуміння, що за порушення відповідних правових норм будуть наставати негативні санкції, що забезпечуються державним примусом. За допомогою джерел адміністративного права може формуватись правомірна поведінка суб'єктів відповідних відносин.

Ідеологічна функція джерел адміністративного права досить пов'язана з виховною функцією, проте характеризує не лише вплив на правосвідомість, правову культуру громадян, а й формує у них ставлення, позицію, переконання до тих чи інших явищ. За допомогою джерел права держава може реалізувати свою ідеологію та поширювати її серед своїх громадян. Наприклад, у постанові Конституційного Суду РФ у справі щодо застосування рішень ЄСПЛ на території РФ від 14 липня 2015 р. зафіксовано пріоритетність і верховенство Конституції РФ над Конвенцією 1950 р. та практикою ЄСПЛ. Як зазначається, у випадку, якщо практика Європейського суду буде суперечити Конституції РФ, то «Росія буде змушена відмовитись від буквального слідування рішенням Європейського суду» [13]. Відтак у громадян РФ на підставі цього рішення може виникати розуміння можливості вибіркового застосування практики ЄСПЛ, невиконання деяких його рішень, що суперечитимуть інтересам держави, примат національного права над міжнародним. Значну ідеологічну функцію також відігравали джерела права Радянського Союзу, фашистського періоду Німеччини тощо.

Політична функція джерел адміністративного права виявляється у тому, що вони містять положення про політичний лад та устрій держави, визначають і створюють правові передумови для формування державної політики у різноманітних сферах.

Вирішення правових конфліктів [10] як функція джерел адміністративного права може проявлятися у встановленні в адміністративному судочинстві

порядку вирішення міжкомпетенційних спорів між суб'єктами владних повноважень (п. 3 ч. 1 ст. 17 КАС України: компетенція адміністративних судів поширюється на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень). За суб'єктним складом компетенційні спори класифікують наступним чином: спори між державними органами та органами (посадовими особами) місцевого самоврядування; спори між органами місцевого самоврядування; спори між органами (посадовими особами) місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення; спори між іншими суб'єктами владних повноважень [14, с. 72]. Найчастіше компетенційні спори виникають між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, особливо щодо здійснення делегованих повноважень [15, с. 136].

Узагальнюючи наведені функції джерел адміністративного права, можемо виокремити дві основні групи таких: первинні і похідні. Первинні функції джерела виконують безпосередньо (наприклад пізнавальна, виховна, ідеологічна функція), натомість похідні функції опосередковуються через правові норми, які вміщено у джерелах галузі адміністративного права. Так, охоронну, регулятивну функції ці джерела виконують за рахунок тих правових норм, які вміщуються у приписах адміністративного законодавства.

**Висновки.** Отже, функції джерел адміністративного права визначаються як основні напрямки їх впливу на суспільні відносини у сфері публічної адміністрації, здійснення публічного управління, що виражаються в їхніх особливостях і специфічних властивостях. Джерела відіграють важливу роль для адміністративного права, оскільки в них містяться правові норми цієї галузі, спрямовані на регулювання та охорону відповідних суспільних відносин. Джерела адміністративного права дають можливість виявити і пізнати відповідним суб'єктам права, впливають на їхню правову свідомість, правову культуру, формують усталене і ціннісне уявлення про ті чи інші явища та дійсність. Джерела адміністративного права є основою для формування та реалізації державної політики у різноманітних сферах. Питання функцій джерел адміністративного права є практично недослідженим і потребує подальших наукових пошуків, класифікації їх системи.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов. – М. : Юрид. лит., 1985. – 160 с.
2. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології : [монографія] / Н.М. Пархоменко. – К. : Юрид. думка, 2008. – 336 с.
3. Галлиган Д.Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д.Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
4. Коломоєць Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 237 с.
5. Юринець Ю.Л. Правозабезпечувальна та правозахисна функції адміністративного права: антропологічний вимір / Ю.Л. Юринець // Юридичний вісник. Повітряне і космічне право. – 2014. – № 2. – С. 70–75.
6. Пирожкова Ю.В. Процедурна функція адміністративного права: структура та фактичні ознаки / Ю.В. Пирожкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2016. – Вип. 40. – Т. 2. – С. 37–41.

7. Алексеев С.С. Структура советского права / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит-ра, 1975. – 264 с.
8. Тополевський Р.Б. Системні зв'язки юридичних джерел права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Р.Б. Тополевський ; Нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 19 с.
9. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко. – К. : Академія, 2013. – 346 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://studbooks.net/56733/pravo/sistema\\_istochnikov\\_prava](http://studbooks.net/56733/pravo/sistema_istochnikov_prava).
10. Васильев А.В. Теория права и государства : [учеб.] / А.В. Васильев. – 6-е изд. – М. : Флинта, 2011. – 440 с.
11. Кодекс адміністративного судочинства України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15/print1476717862404816>.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10/page>.
13. Постановление по делу о применимости решений ЕСПЧ на территории РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ksrf.ru/ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=3244>.
14. Ткаченко А.О. Компетенційні спори: поняття та особливості / А.О. Ткаченко // Право і суспільство. – 2010. – № 1. – С. 68–73.
15. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.