

Демченко Василь Олександрович  
студент

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Демченко Василий Александрович  
студент

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Demchenko Vasily

Student of the

Yaroslav Mudryi National Law University

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНІ

## ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ИСТОЧНИКОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАИНЕ

## PROBLEMATIC ASPECTS OF THE SYSTEMATIZATION OF SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW IN UKRAINE

**Анотація.** У статті досліджується існуюча система джерел адміністративного права в Україні; також розглядаються сучасні проблеми системи й структури адміністративного права; визначаються нові підходи до побудови системи адміністративного права і його структурування, виходячи із сучасних реалій демократизації України.

**Ключові слова:** джерела права, адміністративне право, норма права, система джерел адміністративного права.

**Аннотация.** В статье исследуется существующая система источников административного права в Украине; также рассматриваются современные проблемы системы и структуры административного права; определяются новые подходы к построению системы административного права и его структурированию, исходя из современных реалий демократизации Украины.

**Ключевые слова:** источника права, административное право, норма права, система источников административного права.

**Summary.** The article explores the existing system of sources of administrative law in Ukraine; also are considered the modern problems of the system and the structure of administrative law; are determined new approaches to the construction of the administrative law system and its structuring, proceeding from the modern realities of Ukraine's democratization.

**Key words:** source of law, administrative law, rule of law, system of sources of administrative law.

**Постановка проблеми.** Історичний досвід переконливо доводить, що в міру розвитку й удосконалення політичної організації суспільства змінюються і механізми правового регулювання адміністративних відносин, розширюється коло джерел адміністративного права, змінюється система співвідпорядкованості, оскільки триває побудова гармонічних відносин «особистість-товариство-держава», змінюється структура й розподіл компетенції між органами публічної влади. У зв'язку із цим вивчення джерел адміністративного права та їх системно-ієрархічна побудова представляють безсумнівний «вічний» науковий інтерес.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** У різний час джерела адміністративного права розглядали та аналізували багато вітчизняних та іноземних науковців. Із цього приводу М. М. Марченко відзначив, що відколи виникло право, проблеми джерел його утворення, форм його організації та існування постійно залучали увагу як дослідників-теоретиків, так і практиків [8, с. 3]. У свою чергу, система джерел адміністративного права досліджувалася на рівні окремих наукових статей, тез доповідей, на сторінках навчальних посібників та підручників. Особливу увагу їй приділяли В. Б. Авер'янов, В. М. Бевзенко, В. І. Курило, Л. А. Луць, М. М. Мар-

ченко, С. М. Мойсак, Р. С. Мельник, Н. М. Пархоменко, Р. Б. Тополевський та ін. В той же час, і досі точаться дискусії серед науковців відносно того, що формує систему джерел адміністративного права.

**Мета статті** полягає у дослідженні системи джерел адміністративного права та з'ясуванні існуючих наукових поглядів на неї у цілому та на окремі її складові елементи.

**Виклад основного матеріалу.** Іще два десятиліття тому — за радянської доби — під джерелами адміністративного права розуміли тільки акти органів державної влади, що регулювали суспільні відносини у сфері державного управління. Таким чином, поняття «система джерел права» прирівнювалося до терміну «законодавство». За часів СРСР ідея множинності джерел права заперечувалася. Однак часи змінюються і відтоді, як Україна стала незалежною державою, коло джерел адміністративного права значно розширилося, чому сприяли демократичні перетворення та євроінтеграція країни.

Практично усі сучасні правники погоджуються з думкою, що в Україні законодавство — це першоджерело. Тобто, нормативно-правові акти державних органів, якими закріплено норми адміністративного права, — це перша та найбільша група джерел сучасного адміністративного права. І до цієї групи входять нормативні акти, які складають певну ієрархічну систему [14, с. 4].

Конституція України вважається фундаментальним джерелом адміністративного права України, оскільки вона є Основним Законом України (саме ст. 8 закріплює принцип верховенства права), а також виступає базою для появи нових джерел адміністративного права. Її норми — це норми прямої дії. Безпосередньо на підставі Конституції України гарантовано звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина [1]. Крім того, нею закріплено принцип поділу влади на три гілки: виконавчу, законодавчу і судову. Саме цей поділ у подальшому стає основою для ряду нормативно-правових актів, якими деталізується система органів виконавчої влади та їх повноваження.

Так, VI-м розділом Конституції України («Кабінет міністрів України. Інші органи виконавчої влади») визначено систему органів виконавчої влади та засадничі положення організації їх діяльності. За ст. 113., вищим органом у цій системі є Кабінет Міністрів України, що відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, а також підконтрольний та підзвітний Верховній Раді України. Ст. 114 визначає і суб'єктний склад Кабінету Міністрів України, його ієрархію та порядок призначення посадових осіб Ст. 116 та 119 окреслюють повноваження Кабінету Міністрів України та місцевих держадміністрацій. Організація роботи місцевих державних адміністрацій, якими здійснюється виконавча функція влади на місцях, описується у ст. 118. Місцеві державні адміністрації

підзвітні та підконтрольні органам вищого рівня, і це доводить наявність ієрархії у системі [1].

Також саме в Конституції України знайшли своє закріплення загальні принципи адміністративного права. Саме конституційними нормами встановлено адміністративно-правовий статус громадян, законодавчо закріплено участь об'єднань громадян та трудових колективів в управлінні державними і громадськими справами, обов'язки та відповідальність посадових осіб. Крім того, Основний закон є базою для появи нових джерел адміністративного права та основою для розвитку адміністративного законодавства [1].

Другий рівень ієрархії у системі джерел адміністративного права — це закони. Вони займають основну за значущістю частину нормативно-правових актів в Україні, адже завдяки їм регулюються найважливіші суспільні відносини. У системі джерел адміністративного права важливе місце займає кодифікований акт — Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП), до основних завдань якого віднесено: охорону 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 дотримання Конституції та законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством (ст. 1 КУпАП) [2]. Іншим кодифікованим законом, що є одночасно і джерелом адміністративного права, слід назвати Кодекс адміністративного судочинства України (КАСУ), яким визначено: юрисдикцію, повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства (ст. 1 КАСУ) [3]. У свою чергу, Митним Кодексом України регулюються: економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Регулювання широкого кола суспільних відносин здійснюється прийнятими Законами України, що виступають важливим джерелом адміністративного права. До найбільш актуальних законодавчих актів Верховної ради можна віднести: Закони України «Про Кабінет Міністрів», «Про державну службу», «про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування», «Про об'єднання громадян», «Про звернення громадян» та ін.

Третім рівнем ієрархії виступають підзаконні юридичні акти, до яких відносять укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, а також — акти місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, в яких містяться норми адміністративного права. На думку

Ю. В. Цуркаленко, крім нормативно-правових актів органів виконавчої влади, що містять адміністративні норми і є джерелами адміністративного права, слід сюди ж віднести і акти керівництва державних підприємств, об'єднань, установ і організацій (накази керівників, інструкції адміністрацій, статуту, положення, правила внутрішнього розпорядку тощо). Ці підзаконні нормативно-правові акти мають локальний характер, адже вони діють, зазвичай, лише в межах певного підприємства (об'єднання, установи, організації) [14, с. 6].

С. Г. Стеценком, крім вищеписаних актів чинного законодавства, до кола джерел адміністративного права віднесено міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. На думку науковця, міжнародний договір — це важливе джерело адміністративного права, яке у системі норм національного законодавства знаходиться на наступній сходинці після Конституції України. В адміністративно-правовій сфері міжнародними договорами регулюється: правовий статус іноземців та осіб без громадянства, захист прав людини і громадянина, охорони природи, культурної спадщини, порядок перетину державного кордону, взаємодії прикордонних військ та митних служб суміжних держав, міжнародного сполучення, співробітництва у різних галузях народного господарства, боротьби із злочинністю [13, с. 38].

До джерел адміністративного права М. П. Орхіз відносить і судову практику Європейського суду з прав людини. У 1997 році Україна ратифікувала «Конвенцію про захист прав людини і основних свобод» (з низкою протоколів до неї), визнавши тим самим юрисдикцію Європейського суду з прав людини з питань тлумачення та застосування її положень [10, с. 104–105]. І хоча в Україні дотепер судовий прецедент не визнається джерелом адміністративного права, у КАСУ вказано, що суд у вирішенні справи застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (ч. 2 ст. 8) [3]. Крім цього, відповідно до закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», суди мають право застосувати у розгляді справ у якості джерела права практику Європейського суду з прав людини (ст. 17) [4].

Наразі у наукових дискусіях зустрічається обґрунтована думка про те, що норми міжнародних договорів, які були схвалені парламентом, не перестають бути нормами міжнародного права, однак вони і не перетворюються на норми національного права. Цю думку підтримує і В. Є. Скоромаха, стверджуючи, що «Ставши частиною національного права України, норма міжнародного договору не трансформується в нову національну норму, а реалізується самостійно» [12, с. 64]. А В. М. Бевзенко зауважує, що міжнародні договори та практику Європейського суду з прав людини потрібно розглядати, як окремий

вид міжнародних джерел адміністративного права [9, с. 106].

Ю. П. Битяк одним з джерел адміністративного права називає і рішення Конституційного Суду України, адже у результаті його діяльності вони можуть тлумачитися або визнаватися такими, що не відповідають Конституції України (тобто, фактично скасовуються окремі адміністративно-правові норми) [5, с. 54]. В. К. Колпаков підтримує цю думку і вважає, що до цієї системи доцільно відносити й акти судових органів [6, с. 166–167].

Р. В. Мельник, досліджуючи систему джерел адміністративного права, стверджує, що суди досить часто зіштовхуються з прогалинами у праві, суперечливістю окремих положень юридичних актів, і це, у свою чергу, ускладнює здійснення правосуддя. Тому є необхідність розробки суддями окремих принципів (положень), спрямованих на виправлення недоліків, що присутні у чинних нормативних актах. До джерел адміністративного права Р. В. Мельник відносить рішення Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Вищих спеціалізованих судів України та рішення їх пленумів, а також Європейського суду з прав людини [9, с. 90–104].

До сучасної системи джерел національного адміністративного права, окрім нормативно-правових актів та міжнародних джерел, також можуть відноситися судові рішення національних судів, які, при цьому, жодним чином не можуть підмінити законодавчий орган. Проти цього виступає Н. М. Пархоменко, який стверджує, що визнання судового прецеденту джерелом права може розбалансувати систему розподілу влади, і це не відповідатиме основним засадам правової демократичної країни та суперечитиме існуючій сталій практиці державотворення та правотворення [11, с. 286].

Є науковці, які сучасну систему джерел адміністративного права розглядають у максимальному широкому сенсі. Так, В. І. Курило до цієї системи також відносить адміністративно-правові концепції і доктрини, природне право та адміністративно-правові звичаї [7, с. 31], а Р. С. Мельник виділяє неформалізовані джерела адміністративного права та відносить до них: норми моралі, звичаї, традиції та правову доктрину [9, с. 103–104].

**Висновки.** Здійснивши аналіз системи джерел адміністративного права, доходимо до думки, що вона наразі знаходиться у процесі розвитку та постійно зазнає змін шляхом доповнення її традиційного переліку. Цей процес привертає увагу багатьох науковців, і їх думки часто принципово різняться між собою. З нашої точки зору, сучасну систему джерел адміністративного права в Україні мають формувати: нормативно-правові акти державних органів України, міжнародні джерела та рішення національних судів. Саме така система відповідатиме потребам нашої країни, яка знаходиться на стадії розвитку та демократизації.

**Література**

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. за № 254к/96-ВР [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
3. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>
4. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. № 3477-IV [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3477-15>
5. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк (кер.авт.кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін.; за аг. Ред.. Ю. П. Битяк, В. М. Гаращука, В. В. Зуев. — Х.: Право, 2010. — 624 с.
6. Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць. — К.: Ін Юре, 2014. — 240 с.
7. Курило В.І Про систему джерел адміністративного права України / В. І. Курило // *Юридичний вісник*. — 2009. — № 2 (11) — С. 30–33.
8. Марченко М. Н. Источники права: учебное пособие / М. Н. Марченко. — М.: ТК Велби; Изд-во «Проспект», 2005. — 760 с.
9. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. — К.: Ваіте, 2014. — 376 с.
10. Орзих М. Ф. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право: монография / М. Ф. Орзих, А. Р. Крусян. — К.: Алерта, 2006. — С. 104–105.
11. Пархоменко Н. М. Джерела права: проблеми теорії та методології / Н. М. Пархоменко: Монографія. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. — 337 с.
12. Скоромаха В. Є. Практика Конституційного Суду України як засіб імплементації європейських стандартів прав і свобод людини в Україні / В. Є. Скоромаха // *Вісник Конституційного Суду України*. — 2000. — № 5. — С. 64.
13. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. — К.: Атіка, 2007. — 624 с.
14. 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) — С. 2–12.