

## ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

### SOURCES OF ADMINISTRATIVE LAW: MODERN STATE AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT

**Чорномаз О.Б.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права  
та адміністративного процесу*

*Львівського державного університету внутрішніх справ*

У статті висвітлюються характерні особливості та поняття вітчизняного адміністративного законодавства України. На основі узагальнення наявних джерел вітчизняної адміністративно-правової доктрини здійснено аналіз системи джерел адміністративного законодавства. Констатується, що прийняття Конституції України стало початком якісно нового етапу в розвитку суспільства й держави, правової системи України, необхідною базою її реформування.

**Ключові слова:** кодифікація, законодавство, адміністративне право, особливості, джерела, адміністративна реформа.

В статье освещаются характерные особенности и понятия отечественного административного законодательства Украины. На основе обобщения имеющихся источников отечественной административно-правовой доктрины осуществлен анализ системы источников административного законодательства. Констатируется, что принятие Конституции Украины стало началом качественно нового этапа в развитии общества и государства, правовой системы Украины, необходимой базой ее реформирования.

**Ключевые слова:** кодификация, законодательство, административное право, особенности, источники, административная реформа.

The article highlights the characteristic features and concepts of domestic administrative legislation of Ukraine. Based on the compilation of existing sources of domestic administrative law doctrine, the analysis of the sources of administrative law. States that the adoption of the constitution of Ukraine was the beginning of a new stage in the development of society and the state, the legal system of Ukraine, the necessary base for reform.

**Key words:** codification, legislation, administrative law, features, sources, administrative reform.

**Постановка проблеми.** Становлення України як правової держави вимагає нового змісту адміністративного права. Розвиток адміністративного права припускає розгляд поняття і видів джерел адміністративного права під новим кутом зору, оскільки в змісті та системі зазначених джерел відбуваються істотні зміни, що сприяють формуванню нового адміністративного права України.

**Виклад основного матеріалу.** Розмова про джерела адміністративного права має науково-практичний характер, оскільки термін «джерела» має принципове значення як для науки адміністративного права, так і для практики його застосування. Наука адміністративного права цікавиться проблемою джерел адміністративного права через те, що дослідження зазначеного питання дозволяє отримати відповіді на такі запитання: яку зовнішню форму вираження можуть мати норми адміністративного права; які суб'єкти мають право приймати акти, що містять норми адміністративного права; які існують види джерел адміністративного права та яку форму систематизації краще для них обрати тощо [1].

У романо-германській правовій родині немає єдиного визначення джерел права. Розмаїтість національних, етнічних та історичних розходжень у країнах романо-германського права, особливості правових культур, як і багато інших факторів (як суб'єктивних, так і об'єктивних), не дозволили ви-

робити в юристів-теоретиків і юристів-практиків єдиної думки про те, що таке джерело права, яким повинно бути його визначення [2]. Однак відсутність єдиного уявлення про джерела права зовсім не означає, що серед дослідників, які займаються цією проблемою, не вироблено загального уявлення щодо цього.

У загальному вигляді джерела права – це способи вираження і закріплення правових норм, додання їм загальнообов'язкового, юридичного значення.

Радянська і пострадянська теорії розглядають джерела адміністративного права як акти органів державної влади, що регулюють суспільні відносини у сфері керування; зовнішня форма вираження адміністративних норм [3; 6. с. 155]. Теорія джерел у європейських закордонних країнах розглядає останні як засоби обмеження державної адміністрації й акцентує увагу на практиці адміністративних судів [4], а не на нормативно-правових актах джерел адміністративного права.

Водночас слід зазначити, що загальними для всіх систем, що входять у романо-германську правову родину, є такі джерела права:

- нормативно-правові акти на чолі із законом;
- звичаї, що утворюють систему норм, іменованих звичайним правом;
- судова практика, судові прецеденти, які в цілому визнаються джерелами;

- права, що, проте, в окремих країнах (наприклад, у Німеччині) нерідко заперечується;
- міжнародні договори;
- загальні принципи права, які часто розглядаються в науковій літературі;
- як «вищі принципи», відповідно до яких повинна будуватися діяльність судових та інших державних органів;
- доктрини, за допомогою яких виробляються багато принципів романо-германського права й у законодавчому порядку створюються численні норми

– права, що охоплюють у різних сферах соціального життя [5].

В Україні реалізується система джерел адміністративного права, яка містить у собі такі види джерел: нормативно-правовий акт, нормативний договір, правовий прецедент, правовий звичай і доктрина.

Після прийняття в 1996 р. Конституції України почали змінюватися на краще тенденції розвитку національного адміністративного права [7]. Цьому сприяли два вирішальні фактори: по-перше, утворення Президентом України у 1997 р. Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи і, головне, покладення на цю комісію завдання підготовки Концепції адміністративної реформи; по-друге, прийняття в тому ж році Кабінетом Міністрів України рішення про створення робочої групи, якій доручалися підготовка Концепції реформи адміністративного права України і розробка проекту Адміністративного кодексу України. Не можна не відзначити, що обидві ці події не мали аналогів в історії нашої країни. Особливо ж неординарним, і не тільки, мабуть, для нашої країни, слід вважати урядове рішення щодо розробки Концепції реформи адміністративного права. Це, дійсно, надзвичайно рідкісний випадок, коли держава офіційно ставить завдання щодо концептуального забезпечення реформування цілої галузі національного права, причому галузі фундаментальної, профільної. Відповідно до цього завдання в 1998 р. проект концепції був підготовлений, у 2000 р. – переданий до парламенту, а в 2001 р. – розглянутий Комітетом із питань правової політики Верховної Ради України.

Концепцією визначено мету реформування як поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі.

Концепція адміністративної реформи виокремила п'ять напрямів адміністративної реформи:

- створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні;
- формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління;
- кадрове забезпечення нової системи державного управління;
- зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління;

- наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [8].

Проте, аналізуючи об'ємність запланованих перетворень в адміністративній ланці, зважаючи на доволі широкий спектр заходів, запланованих у зміні системи управління, доводиться констатувати неефективне виконання положень згаданого документу, а також відсутність системності під час прийняття нормативних актів та вжиття заходів задля їх узгодження між собою.

Одним із напрямів адміністративної реформи є створення нової, кодифікованої правової бази.

У країнах Європейського Союзу до основних джерел адміністративного права відносять три кодекси: 1) адміністративно-процедурний, що врегульовує суспільні відносини між публічною адміністрацією та об'єктами публічного управління; 2) кодекс про адміністративні проступки; 3) кодекс адміністративного судочинства [9; 10, с. 489]. Ця тріада забезпечує комплексне публічне забезпечення прав і свобод людини та громадянина на всіх етапах взаємодії з публічною адміністрацією: під час звернення фізичних і юридичних осіб до публічної адміністрації за наданням сервісних адміністративних послуг; притягнення винних у порушенні прав, свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави до адміністративної відповідальності; захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень у системі адміністративного судочинства.

На сьогодні в Україні діє Кодекс України про адміністративні правопорушення, який був прийнятий 7 грудня 1984 р. Кодекс складається з 33 глав. Звісно, що до нього було прийнято багато змін. Він вимагає вже не доповнень, а заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі.

Іншим законодавчим актом, який регулює суспільні відносини, є Кодекс адміністративного судочинства України, який майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, але побудована на його основі система адміністративного судочинства продовжує переживати період динамічного (і небезболісного) становлення щодо практичного забезпечення адміністративно-процесуальної охорони прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [10, с. 489].

20 травня 2010 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік», яким визначено цілі (підвищення довіри до органів виконавчої влади) та очікувані результати реформування, зокрема залучення громадян до формування та реалізації державної політики, сприяння впровадженню технологій демократичного врядування; забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, запровадження

державної комунікативної політики; спрощення та підвищення якості надання адміністративних послуг; зниження рівня корупції.

У частині адміністративного реформування вказаний закон, вибудовуючи правову базу для реформування, закріпив зобов'язання щодо розроблення впродовж 2010 року низки проектів нормативно-правових актів, серед яких проект Адміністративно-процедурного кодексу України та Закону України про адміністративні послуги [10, с. 489].

Що стосується проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, то наприкінці травня 2011 р. він був ухвалений для подання до парламенту урядом України, але, на жаль, до Верховної Ради України від уряду так і не надійшов.

Розробка проекту Адміністративно-процедурного кодексу України спрямована на реалізацію однієї

з найважливіших гарантій забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами – чітку регламентацію процедурного аспекту відносин особи і влади. Це питання є особливо актуальним для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами.

Незважаючи на наведене, прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України, є реальною, хоч і не надто близькою перспективою в Україні [11; 10, с. 489].

**Висновки.** Отже, на сучасному етапі правотворення в Україні доцільним вбачається завершення чергового етапу кодифікації адміністративно-деліктного та адміністративно-процедурного законодавства.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гриценко І.С. Джерела адміністративного права у їх історичному розвитку / І.С. Гриценко // Науковий вісник Чернівецького університету. – Вип. 286. – 2005. – С. 85–88.
2. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М., 1998. – С. 29–50.
3. Бахрах Д.Н. Административное право : [учеб. для вузов] / Д.Н. Бахрах. – М. : БЕК, 1999. – 368 с.; Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. – Л. : Изд-во ЛГУ, 1970. – С. 57–62.
4. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель. – М. : Прогресс, 1973. – 512 с.
5. Марченко М.Н. Источники романо-германского права: понятие, виды, классификация / М.Н. Марченко // Вестник Московского университета. Серия 11 «Право». – 2000. – № 2. – С. 22–23.
6. Жук Н.С. Джерела адміністративного права: понятійна та правова характеристика / Н.С. Жук // Актуальні проблеми держави і права. – 2003. – № 3. – С. 157–159.
7. Гладун З.С. Проблеми адміністративної реформи в Україні / З.С. Гладун [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://galsite.at.ua/file/tn/admin\\_reforma.pdf](http://galsite.at.ua/file/tn/admin_reforma.pdf).
8. Петрів А. Адміністративна реформа в Україні: [Електронний ресурс] / А. Петрів. – Режим доступу : <http://legalanalytics.com.ua/uk/newsocentr/28-categorynewscenter/60-adminreform.html>.
9. Олефір В.І. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні / В.І.Олефір, В.В. Галунько [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law-property.in.ua>.
10. Воюцька О. Сучасний стан основних джерел адміністративного права / О. Воюцька, О. Каплій // Новітні наукові дослідження держави і права. – 2012. – С. 489–493.
11. Школик А.М. Предмет правового регулювання адміністративно-процедурного кодексу / А.М. Школик // Вісник Львів. – 2010. – № 50. – С. 147–152.