

В. І. Курило,
доктор юридичних наук,
професор

ПРО СИСТЕМУ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті автор робить аналіз існуючих наукових поглядів про систему джерел адміністративного права України і окреслення позиції, яка б відповідала сучасному стану суспільних відносин у державі. З огляду на це, метою статті саме і є вирішення зазначеного питання. Таким чином, до сучасної системи джерел адміністративного права України підставно включити: адміністративно-правові концепції та доктрини; адміністративно-правові акти; акти органів державного управління; акти судових органів; адміністративні договори та угоди; природне право; адміністративно-правові звичаї; адміністративно-правові прецеденти.

Ключові слова: природне право, адміністративно-правові звичаї, адміністративні договори та угоди.

Проблемі дослідження джерел адміністративного права присвячено досить значну кількість наукових робіт правознавців радянської доби та пострадянського періоду. Усі вони містять лівову частку спільних поглядів, проте наявні і різні погляди на склад джерел адміністративного права. Враховуючи такий стан дослідження питання, існує необхідність аналізу існуючих наукових поглядів з означеної проблеми і окреслення позиції, яка б відповідала сучасному стану суспільних відносин у державі. З огляду на це, метою статті саме і є вирішення зазначеного питання.

У цьому контексті актуально розглянути джерела адміністративного права.

В. Ф. Погорілко наголошував на багатоаспектності поняття «джерело права», але у сучасній юридичній науці воно здебільшого вживається у формально-юридичному значенні [1, с. 48]. На думку О. Ф. Скакуна, у національній теорії права під джерелом права прийнято розуміти похідні від держави чи визнані нею офіційно-документальні форми вираження і закріплення норм права, які падають їм юридичного, загальнообов'язкового значення [2, с. 308].

Теорія права наводить досить широку класифікацію джерел права: 1) правовий звичай; 2) нормативний правовий акт; 3) правовий прецедент; 4) договори нормативного змісту; 5) принципи права та юридична доктрина; 6) релігійні пам'ятки; 7) природне право [3, с. 19]. Сучасні правознавці адміністративісти серед джерел адміністративного права України, в узагальненому вигляді називають акти державних органів, органів місцевого самоврядування, органів управління державних підприємств, установ, організацій, міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані ВР

України [4, с. 142–147], та акти судових органів [5, с. 42], що є сталим у наукових поглядах.

На наш погляд, у цьому сенсі мають значний науковий інтерес думки зарубіжних вчених, що відрізняються значно ширшим підходом до змісту системи джерел адміністративного права. Джерела адміністративного права зарубіжних країн у стислому вигляді характеризують таким чином: конституції, закони (конституційні і звичайні), акти делегованого законодавства і підзаконні акти як адміністративно-правові акти, адміністративні рішення-прецеденти, судові прецеденти (як судів загальної юрисдикції, так і адміністративних судів), звичай (особливо в англо-американській системі), міжнародні договори [6, с. 39].

Російський вчений Ю. А. Тихомиров поділяє систему джерел адміністративного права Росії на дві підсистеми та є кілька які мають стати ключовою домінантною у формуванні доктрини адміністративного права.

До першої підсистеми джерел адміністративного права відносяться: а) адміністративно-правові ідеї і концепції; б) правові акти органів виконавчої влади РФ та її суб'єктів, включаючи акти уряду, адміністрацій і відомчі акти; в) правові акти державних акціонерних товариств, корпорацій, фінансово-промислових груп та інших господарсько-управлінських об'єднань; г) акти державних унітарних підприємств, установ, організацій; д) адміністративні договори або управлінські угоди; е) техніко-юридичні норми; ж) адміністративний звичай;

До другої підсистеми джерел адміністративного права відносяться: а) норми Конституції РФ, конституцій республік, статутів областей та інших суб'єктів федерації; б) закони РФ та її суб'єктів; в) укази Президента РФ та акти прези-

дентів і глав республік та ін.; г) рішення судових органів (КС РФ, стосовно спорів про компетенцію, ВАС РФ – щодо спорів адміністративного характеру, у майбутньому – рішення органів адміністративної юстиції); д) міжнародно-правові акти.

Зазначемо, що сьогодні невеликою є реальна роль адміністративно-правових ідей і концепцій у практиці державного управління і регулювання як через деяку догматичність і пасивну інформаційність, так і внаслідок ігнорування їх у державному апараті [7, с. 120–121].

Таким чином, порівняльний аналіз джерел права, що визначаються ученими, виявляє значну різницю у наукових поглядах на цю проблему. Нам імпонує підхід російської адміністративно-правової школи. Його масштабність дає можливість не зупинятися на усталених наукових поглядах та догмах, долати їх консерватизм та враховувати новітні соціальні реалії розвитку пострадянських держав, які для них є, безумовно, спільними у переважній більшості проявів (за винятком національних особливостей, що накладають свій певний відбиток і на правовідносини). Саме тому такий підхід вбачається найприйнятнішим у правовому дослідженні системи джерел адміністративного права. На нашу думку, до сучасної системи джерел адміністративного права України підставно включати:

- 1) адміністративно-правові концепції та доктрини;
- 2) адміністративно-правові акти;
- 3) акти органів державного управління;
- 4) акти судових органів;
- 5) адміністративні договори та угоди;
- 6) природне право;
- 7) адміністративно-правові звичаї;
- 8) адміністративно-правові прецеденти.

Спробуємо аргументувати саме такий підхід до системи джерел адміністративного права.

Адміністративно-правові концепції і доктрини конкретизують та деталізують принципи адміністративного права, і, власне, є правовим базисом, свого роду зачатком правової норми, з якого вона формується і народжується відповідно до об'єктивних умов економічного і соціального розвитку, з метою відображення суспільних інтересів. Природно, що такі основоположні ідеї є джерелом адміністративного права, і невключення таких до їх системи, очевидно, робить її неповною.

Адміністративно-правові акти, акти органів державного управління та акти судових органів традиційно належать до джерел адміністративного права, а тому не викликають сумніву і зайвих пояснень.

Адміністративні договори та угоди у діяльності державних органів за останні роки набува-

ють все більшого значення. Раніше адміністративні договори та угоди як джерела адміністративного права практично не виділялися. Зміна ситуації сьогодні безпосередньо пов'язана з посиленням ролі договірної регуляції у публічній сфері та, у зв'язку з останнім, посиленням значення управлінських послуг в адміністративно-правових відносинах до рівня віднесення цих послуг до предмета адміністративного права, на що акцентується увага у науковій літературі. З цього приводу В. Б. Авер'яшов зазначає, що до предмета адміністративного права входять, зокрема, суспільні відносини, що формуються у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг [8, с. 71]. За існуючого стану суспільних відносин у сфері виконавчої влади адміністративні договори та угоди, які є формальним виразом адміністративних послуг, очевидно, відносяться до джерел адміністративного права і не викликають сумніву як такі.

Розуміючи природне право як джерело права, слід відштовхуватися від його змісту. Під природним («природженим») правом розуміють певні можливості суб'єктів суспільного життя об'єктивно зумовлені рівнем розвитку суспільства, які мають бути загальними та рівними для всіх однойменних суб'єктів. Залежно від виду суб'єктів розрізняють природне право людини, сім'ї, нації (народу), інших соціальних спільностей (класів, прошарків, груп, громадських об'єднань, трудових колективів тощо), людства. Інакше кажучи, право складають елементарні передумови гідного людського існування та розвитку людства в цілому. Певні можливості людини, що забезпечують їй існування і розвиток, об'єктивно визначаються рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей [9, с. 543]. З огляду на зазначене стає зрозумілим, що у демократичному суспільстві обсяг природних прав людини збільшується, а завдання держави полягає лише в тому, щоб визнати ці права та створити можливості для забезпечення їх реалізації й захисту. Така схема висвітлює алгоритм утворення норм права, за яким норми народжуються з природного права людини, а, отже, також є одним із джерел права.

Адміністративно-правовий звичай хоч і не має широкого вжитку, проте зовсім не враховувати його, на наш погляд, було б неправильним. В якості доказу, можна навести правові норми низки новітніх нормативно-правових актів,

спрямованих на активізацію розвитку Українського козацтва [10, 11, 12]. Зокрема, пункт 2 розділу 1 Національної Програми відродження та розвитку Українського козацтва на 2002-2005 роки встановлює козацькі однострої, звання, нагороди, символіку та відзнаки [12]. У такому контексті стає очевидним, що перелічені нормативно-правові акти за джерело права мають правовий звичай, який за сучасних соціально-політичних умов України набуває нової актуальності.

З наведених підстав адміністративно-правовий звичай можна і слід віднести до джерел адміністративного права.

Дореволюційна російська правова школа визнавала, що закон доповнюється нормами, які створюються судовою практикою, хоча такий погляд не був домінуючим [13, с. 470]. С. П. Трубецький ставлення до судової практики як до джерела права висловлював таким чином: в житті суспільства існують випадки, законом не передбачені, і суд, розглядаючи такі випадки, покликавши грати творчу роль, створювати нові норми, базуючись на нормах закону, що регулює подібні випадки, або керуватися метою і принципами діючого законодавства [14, с. 133]. Під правовим прецедентом (лат. Praecedens – той що передує) розуміється така форма, що виражена в об'єктивованому рішенні органу держави і містить юридичне положення або тлумачить спірне питання, чи вирішує в певному розумінні непередбачене в законі питання, якому надається формальна обов'язковість при вирішенні всіх наступних аналогічних справ. При цьому обов'язковим вважається не все судові рішення, а лише та його частина, яка застосовується до правових питань, що виникли у зв'язку із встановленими судом фактами, правоположенням, на якому засноване рішення [15, с. 159]. Раніше у науковій правовій літературі уже висловлювалася думка, що в Україні в перспективі можливе входження правового прецеденту в систему джерел права [16, с. 30].

З огляду на соціально-правові умови сьогодення у нашій державі, а саме – наявність значної кількості правових колізій та прогалин у праві, державні органи в особі їх посадових осіб досить часто змушені вирішувати конкретні адміністративні справи, керуючись загальноновизначеними правовими принципами, створюючи тим самим адміністративно-правові прецеденти. До таких частково можна віднести і рішення колегії ВС України з адміністративних питань та колегії ВАС України: даючи тлумачення норм права у випадку їх колізійності чи наявності прогалин у праві, колегії, фактично, створюють норму права, якою керуються суди при

вирішенні усіх інших аналогічних конкретних адміністративних справ, хоча рішення колегій ВС України та ВАС України не входять до системи законодавства нашої держави. Звичайно, такі рішення можна віднести і до судового прецеденту, але якщо вони стосуються адміністративних правовідносин, то, безсумнівно, з повним правом їх слід відносити і до адміністративно-правового прецеденту. Таким чином, наведені наукові погляди, на нашу думку, дають підстави стверджувати, що адміністративно-правовий прецедент має всі підстави бути віднесеним до джерел адміністративного права України.

Таким чином, до сучасної системи джерел адміністративного права України підставно включати:

- 1) адміністративно-правові концепції та доктрини;
- 2) адміністративно-правові акти;
- 3) акти органів державного управління;
- 4) акти судових органів;
- 5) адміністративні договори та угоди;
- 6) природне право;
- 7) адміністративно-правові звичаї;
- 8) адміністративно-правові прецеденти.

Література

1. *Погорілко В., Федоренко В.* Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права України / Вісник Академії правових наук України. 2002. № 1 (28). С. 46-59.
2. *Скакури О. Ф.* Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. Харків: Консул, 2001. 656 с.
3. *Бобьлев А. И.* Источники (формы) права // Право и политика. 2003. № 8. 19 с.
4. *Курітний Є. В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: Монографія. Дніпропетровськ: Ліра лтд, 2004. 340 с.
5. *Колтаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
6. *Никеров Г. И.* Понятие и источники административного права зарубежных стран. М., Вестник международного университета. Научный журнал. Выпуск II, 1997. С. 37-43.
7. *Тихомиров Ю. А.* Административное право и процесс: полный курс. Второе издание, доп. и перераб. / Ю. А. Тихомиров. М.: Изд. Тихомирова М. Ю., 2005. 697 с.
8. *Авер'янов В. Б.* Характер предмета административного права: уточнения доктринальной оценки / Государное управление: проблемы административно-правовой теории та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – 382 с.
9. *Юридичні терміни.* Тлумачний словник / В. Г. Гончаренко, П. П. Андрушко, Т. П. Базова та ін.; за ред. В. Г. Гончаренка. 2-ге вид., стереотипне. К.: Либідь, 2004. 320 с.
10. *Про відродження історико-культурних та господарських традицій Українського козацтва:* Указ Президента України, 4 січня 1995 р., № 14/95 // К:

Центр компьютерных технологий. Компьютерное законодательство Украины, октябрь 2006.

11. *Про День Українського козацтва*: Указ Президента України, 7 серпня 1999 р., № 966/99 // К.: Центр компьютерных технологий. – Компьютерное законодательство Украины, октябрь 2006.

12. *Про Національну Програму відродження та розвитку Українського козацтва на 2002–2005 роки*: Указ Президента України, 15 листопада 2001 р., № 1092/2001 // К.: Центр компьютерных технологий. – Компьютерное законодательство Украины, октябрь 2006.

13. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. М., 1911. Вып. II. 698 с.

14. *Трубецкой Е. П.* Лекции по энциклопедии права. М., 1917. 226 с.

15. *Уолкер Р.* Английская судебная система. – М., 1980. 159 с.

16. *Нархоменко Н. М.* Сучасні погляди на правовий прецедент як джерело права // *Держава і право. Щорічник наук. праць молодих вчених* / Редкол.: В. П. Денисов (гол. ред.) та ін. – К.: Ін Юре. – 1999. – Вип. 2. 542 с.

В. И. Курило

О системе источников административного права Украины.

В статье автор анализирует существующие научные взгляды о системе источников административного права Украины и определения позиции, которая бы отвечала современному состоянию общественных отношений в государстве. Учитывая это, целью статьи как раз и является решение указанного вопроса. Таким образом, к современной системе источников административного права Украины обоснованно включать: административно-правовые концепции и доктрины; административно-правовые акты; акты органов государственного управления; акты судебных органов; административные договоры и соглашения; естественное право; административно-правовые обычаи; административно-правовые прецеденты.

V. I. Kurylo

On the system of sources of administrative law in Ukraine.

In the article the author examines the existing scientific views about the sources of the administrative law of Ukraine and the identification of positions that would meet the current state of social relations in the country. With this in mind, the purpose of the article and it is addressing this issue. Thus, to modern sources of administrative law in Ukraine false include: administrative and legal concepts and doctrine, administrative regulations, acts of state bodies, acts of judicial authorities, administrative contracts and agreements, natural law, administrative and legal traditions, administrative and legal precedents.